

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Mira Kulju

**EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSKIRJA SUOMEN
VALTIOSÄÄNNÖN NÄKÖKULMASTA**

Pro Gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2014

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

KULJU, MIRA: Euroopan unionin perusoikeuskirja Suomen valtiosäännön näkökulmasta

Pro Gradu – tutkielma, XVI + 74s.

Julkisoikeus

Joulukuu 2014

Tiivistelmä

Tutkimuksen aiheena on Euroopan unionin perusoikeuskirja valtiosääntömme näkökulmasta. Tutkimuksessa tarkastellaan perusoikeuskirjan oikeuksia ja niiden vaikutuksia kotimaisiin oikeudellisiin käytäntöihin. Tarkastelussa on perusoikeuskirja sekä unionitasolta katsottuna että kotimaiselta näkökannalta. Tutkimus on pääsääntöisesti oikeusdogmaattinen ja oikeusvertaileva. Oikeustapaustutkimuksen avulla selvitän, kuin unionin tuomioistuin tulkitsee perusoikeuskirjan oikeuksia. Tutkimus kuvaa eurooppalaisen ja kotimaisen perusoikeusajattelun kehitystä, joten se sivuaa myös oikeushistoriaa.

Tutkimuksessa havaitsin, että perusoikeusjärjestelmät elävät rinnakkain. Vaikka järjestelmien välillä on jännitteitä, korostetaan nykyään järjestelmien rinnakkaisuutta ja tulkinnallista yhteensovittamista. Ristiriitatilanteissa kansallinen toimija voi käyttää perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa tai häivyttää ristiriitaa erilaisilla lainsäädännöllisillä toimilla. Unionioikeudet määrittävät suojan minimitason ja kansallinen toimija voi antaa perusoikeuksillaan laajempaa perusoikeussuojaa. Perusoikeuskirjan oikeuksia ei pitäisikään tulkita joustamattomasti ”pienimmän mahdollisen nimittäjän” lähestymistavan mukaan, vaan ne olisi nähtävä keinona tarjota korkeatasoinen suoja, joka on sopusoinnussa unionin oikeuden kanssa ja yhdenmukainen yhteisten valtiosääntöperinteiden kanssa.

Vaikka perusoikeusnormeille luontaista on erityinen hierarkkinen oikeusasema ja pysyvyys, ne eivät ole täysin muuttumattomia. Oikeusnormien tulkintaa ohjaavat tuomioistuimet. Euroopan unionin tuomioistuin ohjaa perusoikeuskirjan tulkintaa tuomioillaan. Tuomioistuin onkin ottanut ensimmäiset askeleet muovatakseen yleistä teoriaa perusoikeuskirjan soveltamisesta tulkinnoillaan tuoreissa perusoikeuskirjan artikloita koskevissa tapauksissaan.

SISÄLLYSLUETTELO

SISÄLLYSLUETTELO.....	III
LÄHTEET.....	V
LYHENTEET.....	XVI
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Johdatus aihealueeseen.....	1
1.2 Tutkimustehtävä ja teoreettiset lähtökohdat.....	4
1.3 Metodiset valinnat.....	5
1.4 Käsitteistä.....	7
2 PERUSOIKEUDET EUROOPAN UNIONISSA.....	9
2.1 Lähtökohta: Kolmiulotteinen perusoikeuskenttä.....	9
2.1.1 Unionin perusoikeudet ja unionin tuomioistuin.....	9
2.1.2 Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuin.....	12
2.1.3 Kansallinen perusoikeusjärjestelmä.....	15
2.2 Perusoikeuskirjan suhde Euroopan ihmisoikeussopimukseen.....	17
2.2.1 Eurooppalaiset tuomioistuimet: kunnioitusta ja yhteistyöhalukkuutta	17
2.2.2 Presumptio ihmisoikeuksien suojan tasosta EU:ssa.....	19
2.2.3 Unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen.....	22
3 EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSKIRJA JA SEN SOVELTAMINEN.....	25
3.1 Perusoikeuskirjan merkitys Euroopan unionille.....	25
3.2 Perusoikeuskirjan turvaamat oikeudet.....	27
3.2.1 Oikeudet ja periaatteet – jako.....	27
3.2.2 Suojan taso.....	31
3.3 Perusoikeuskirjan soveltamisala.....	33
3.3.1 Yleiset määräykset.....	33
3.3.2 Horisontaalinen vaikutus.....	36
3.4 Perusoikeuskirjan soveltamisen erityispiirteitä.....	38
4 PERUSOIKEUSKIRJA EU:N OIKEUDEN NÄKÖKULMASTA.....	42
4.1 Lissabonin sopimuksen tuoma oikeudellinen arvo.....	42
4.2 Unionin oikeuden etusija.....	42
4.3 Perusoikeuskirjan soveltamisala 51 artiklan mukaan.....	43
4.4 Perusoikeuskirjan suojan taso 53 artiklan mukaan.....	46

5 PERUSOIKEUSKIRJA SUOMEN OIKEUSJÄRJESTYKSEN NÄKÖKULMASTA.....	49
5.1 Suomen täysivaltaisuus ja unionijäsenyys.....	49
5.2 Ei valtiosääntötuomioistuinta.....	50
4.3. Perustusvaliokunta oikeuksien puolustajana.....	52
4.4 Perusoikeuskirjan soveltamisala rajoittajana.....	54
6.5. Oikeusnormien hierarkia – lex superior ja lex specialis.....	55
6 PERUSOIKEUSKIRJA KOTIMAISISSA OIKEUDELLISISSA KÄYTÄNNÖISSÄ.....	57
6.1 Perusoikeuksien vaikutus EU säädösten kansalliseen valmisteluun.....	57
6.2 Perusoikeuksien vaikutus EU:n oikeuden valtionsisäisessä toimeenpanossa.....	58
6.2.1 EU-säädösten toimeenpano ja perusoikeudet.....	58
6.2.2 Tulkinnallinen yhteensovittaminen.....	60
6.2.3 Tavallisen lain säätämisyjärjestys perustuslain vastaisissa tilanteissa.....	61
6.2.4 Ristiriidan hävittäminen poikkeuslailla.....	61
6.2.5 Täysimääräisestä kansallisesta toimeenpanosta tinkiminen.....	63
6.3 Kansalliset tuomioistuimet EU-tuomioistuimina.....	65
6.4 Perusoikeuskirja kotimaisissa tuomioistuimissa.....	67
7 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ.....	71

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

van den Berghe, Fredric: The EU and Issues of Human Rights Protection: Same Solutions to More Acute Problems? *European Law Journal*, Vol 16, March 2010, pp.112-157. Blackwell Publishing Ltd.

Genberg, Jonna: The scope of the Charter of Fundamental Rights of the European Union – Quo Vadimus? *Helsinki Law Review* 1/2014, p. 31-60

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg-Karapuu-Scheinin-Tuori-Viljanen: Perusoikeudet, s. 31–58. Juva 1999.

Hautamäki, Veli-Pekka: Poikkeuslakijärjestelmä Suomen valtiosäännössä – pitäisikö poikkeuslakien säätämismahdollisuus säilyttää vai poistaa? *Lakimies* 3/2008 s. 392–409

Hautamäki, Veli-Pekka: Perustuslakivaliokunta valtiosääntötuomioistuinnäkökulmasta. *Lakimies* 4/2006, s. 586–607.

Helander, Petri: Perusoikeuskirjan yleiset määräykset ja perusoikeuksien konstitutionaalinen teksti. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet EU:ssa, s. 89–136. Jyväskylä 2001.

Hidén, Mikael: Perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet Suomessa, s.1-28. Helsinki 1999.

Husa, Jaakko: Oikeusvertailu: teoria ja metodologia. Viro 2013.

Husa, Jaakko: Perusoikeusvalvonta EU:n alueella – riitasointuinen triangeli? Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet EU:ssa, s. 43–64. Jyväskylä 2001.

Joutsamo-Aalto-Kaila-Maunu: Eurooppa-oikeus. Helsinki 2000.
(Joutsamo et al. 2000)

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. 2003

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

Jääskinen, Niilo: Kolme aaltoa – miten Suomen oikeusjärjestys eurooppalaistui? Defensor Legis N:o 4/2001, s. 603-619

Kuhnert, Kathrin: Bosphorus – Double standards in European human rights protection? Utrecht Law Review, Volume 2, Issue 2, December 2006

Lock, Tobias: The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts. The Law and Practice of International Courts and Tribunals 8 (2009), 375-298

Nieminen, Liisa: Tarvittaisiinko Suomessakin valtiosääntötuomioistuin? Lakimies 1/2007, s. 3-24.

Ojanen, Tuomas: Euroopan integraation vaikutukset Suomen oikeuteen. Teoksessa Oikeuskieli ja säädöstieto. Suomenkielinen lakikirja 250 vuotta. Helsinki 2010. (Ojanen 2010a)

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita, Uudistettu laitos. Helsinki 2010. (Ojanen 2010b)

Ojanen, Tuomas: Perus- ja ihmisoikeudet EU-säädösten toimeenpanolakien säätämisessä. Teoksessa Kanninen – Koskinen – Rosas - Sakslin – Tuori (toim.): Puhuri käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Helsinki 2009
(Ojanen 2009a)

Ojanen, Tuomas: Perus- ja ihmisoikeudet – eurooppalaisen konstitutionalismin Akilleen kantapää? Lakimies 7-8/2009, s.1106-1124.
(Ojanen 2009b)

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. 2. Painos. Helsinki 2007.
(Ojanen 2007a)

Ojanen, Tuomas: Perus- ja ihmisoikeudet terrorismin vastatoimissa Euroopan unionissa. Lakimies 2007/7-8, s. 1053–1074

(Ojanen 2007b)

Ojanen, Tuomas: Eurooppa-tuomioistuimet ja suomalaiset tuomioistuimet. Lakimies 7-8/2005, s. 1210–1228

Ojanen, Tuomas: Euroopan unioni ja kotimainen perusoikeusjärjestelmä. Lakimies 7-8/2003, s. 1149.

(Ojanen 2003a)

Ojanen, Tuomas: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki 2003.

(Ojanen 2003b)

Pellonpää – Gullans – Pölönen - Tapanila: Euroopan ihmisoikeussopimus. 2012.

(Pellonpää et al. 2012)

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan unioni. Lakimies 7-8/2005, s.1229–1250.

Pesonen, Tapani: Lissabonin sopimus kootusti. Defensor Legis 1/2010, s. 98–115.

Raitio, Juha: EU:n kehitys, periaatteet ja tavaroiden vapaa liikkuvuus. Helsinki 2004.

Raito, Juha: Eurooppaoikeuden yleisten oikeusperiaatteiden horisontaaliset vaikutukset ja perusoikeuskirjan 51(1) artiklan tulkinta. Defensor Legis 1/2014, s. 110-115

Rosas, Allan: When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level? Jurisprudence, 2012, 19 (4), p. 1269-1288. Mykolas Romeris University.

Rosas, Allan: Perus- ja ihmisoikeudet Eurooppa-oikeudessa. Teoksessa Hallberg-Karapuu-Scheinin-Tuori-Viljanen: Perusoikeudet, s. 205–220. Juva 1999.

Salminen, Janne: Ennakkoratkaisumenettely, etusija ja lakien EU-oikeuden mukaisuuden valvonta kansallisen tuomioistuimen eurooppalaisena tehtävänä. 19.1.2012

www.edilex.fi/lakikirjasto/8556.pdf luettu 11.12.2014

Salminen, Janne: ”Euroopan unioni” Suomen perustuslaissa. Lakimies 2/2009, s. 254–269.

Salminen, Janne: Perusoikeuskirja – nyt. Euroopan yhteisöjen tuomio 27.6.2006 (suuri jaosto) asiassa C-540/03, *Euroopan parlamentti vastaan Euroopan unionin neuvosto*. Lakimies 2/2007, s. 285–297.

Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki 2005.

Tiilikainen – Helander – Heliskoski: Euroopan perustuslaki. Helsinki 2005

Viljanen, Veli-Pekka: Oikeusjärjestyksen valtiosääntöistyminen. Lakimies 3/2003, s.444–448.

de Visser, Maartje: National Constitutional Courts, the Court of Justice and the Protection of Fundamental Rights in a Post-Charter Landscape. Human Rights Review. Mar2014, Vol. 15 Issue 1, p39-51.

Walkila, Sonya: Euroopan unionin perusoikeuskirja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Defensor Legis 6/2011, s.813-820.

Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö 9/2010

Saksan Perustuslakituomioistuimen lehdistötiedote BVerG, 1 BvR 1215/07, 24.4.2013

SUOMALAISET VIRALLISLÄHTEET

HE 23/2008 vp.	Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta
HE 88/2003 vp.	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi
HE 188/2002 vp.	Hallituksen esitys eduskunnalle terrorismia koskeviksi rikoslain ja pakkokeinolain säännöksiksi
HE 135/1994 vp.	Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (nide I) Sopimus Norjan, Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä Euroopan unioniin (nide II) Sopimus Euroopan unionista ja Euroopan talousyhteisön perustamissopimus (nide III) Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimus (nide IV) Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksia muuttavat sopimukset ja asiakirjat (nide V)
HE 309/1993 vp.	Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslain perusoikeussäännösten muuttamisesta
PeVL 13/2008 vp.	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

PeVL 36/2006 vp.	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta
PeVL 9/2004 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
PeVL 7/2003 vp.	Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin
PeVL 48/2002 vp.	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä terrorismia koskeviksi rikoslain ja pakkokeinolain säännöksiksi
PeVL 5 /2001 vp.	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä telemarkkinalain muuttamisesta.
PeVL 25/2001 vp.	Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selvityksestä Euroopan unionin tulevaisuudesta
PeVL 6/1999 vp.	Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selvityksestä Euroopan unionin perusoikeuskirjasta
PeVM 10/1998 vp.	Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi
VNS 2/2003 vp.	Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin

Eduskunnan työjärjestys 40/1999 v. 2000

Euroopan ihmisoikeussopimus (yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla. SopS 63/1999

Euroopan sosiaalinen peruskirja. SopS 44/1991

EU:N VIRALLISLÄHTEET

Amsterdamin sopimus. EYVL C 340 , 10.11.1997 s. 0173

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012). EUVL C 326, 26.10.2012, s. 391–407.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset (2007), EUVL C 303

Euroopan unionin strategia perusoikeuskirjan panemiseksi tehokkaasti käytäntöön. KOM (2010) 573 lopullinen. Osoite <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:FI:PDF> Luettu 11.12.2014

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/14/EY (annettu 11.3.2002)

Kölnissä 3-4.6.1999 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät. Osoite http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fi/ec/kolnfi.htm. Luettu 11.12.2014

Neuvoston puitepäättös 2009/299/YOS, tehty 26.2.2009. EUVL L 81, s. 24

Neuvoston puitepäättös 2002/475/YOS, tehty 13.6.2002, EUVL L 164, s. 3–7

Neuvoston puitepäättös 2001/220/YOS, tehty 15.3.2001, EUVL L 82, 22.3.2001, s. 1–4

Sopimus Euroopan unionista (Konsolidoitu toisinto 2012). EUVL C 326, 26.10.2012

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (Konsolidoitu toisinto 2012). EUVL C 326, 26.10.2012

Tuomioistuimen lausunto 2/94, 28.3.1996, [61994V0002](#), Oikeustapauskokoelma 1996 sivu I-01759

Tuomioistuimen muistio Euroopan unionin liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Saatavilla osoitteessa http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention_fi.pdf Luettu 1.12.2014.

Final report to the CDDH (including the draft agreement on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights) 47+1(2013)008rev2 . Saatavilla osoitteessa [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1\(2013\)008rev2_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1(2013)008rev2_EN.pdf) Luettu 1.12.2014

Pöytäkirja N:o 30 Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta Puolaan ja Yhdistyneeseen kansakuntaan. Ks. Sopimus Euroopan unionin toiminnasta. EUVL C 326, 26.10.2012

Julistus 17 Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta. Ks. Sopimus Euroopan unionin toiminnasta. EUVL C 326, 26.10.2012

EU-TUOMIOISTUIMEN OIKEUSKÄYTÄNTÖ

Yhdistetyt asiat 36–38 ja 40/59 Geitling ja asia 1/58 Stork, tuomio 15.7.1960

Asia 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH, tuomio 17.12.1970.

Asia 26/62, Van Gend en Loos, Kok. 1963, s. 3, tuomio 5.2.1963

Asia 6/64 Costa v. ENEL, tuomio 17.7.1964

Asia 29/69 Strauder, tuomio 12.11.1969

Asia 4/73 Nold, tuomio 14.5.1974

Asia 36/75 Rutili, tuomio 28.10.1975

Asia 43/75, Defrenne v. SABENA II, Kok. 1976, s. 455, tuomio 8.4.1976

Asia 106/77, Simmenthal, Kok. 1978, s. 629, tuomio 9.3.1978

Asia C-100/88 Oyowe & Traore ECR 4285, tuomio 13.11.1989

Asia C-5/88 Wachauf ECR 2609, tuomio 13.7.1989

Asia C-213/89 Factortame, Kok. 1990, s. I-2433, 19.6.1990

Yhdistetyt asiat C-6 & C-9 /90, Francovich I, Kok. 1991, s. I-5357, tuomio 19.11.1991

Asia C-185/95 P Baustahlgewebe GmbH, tuomio 17.18.1998

Asia T-54/99 max.mobil Telekommunikation Service, tuomio 30.1.2002

Asia T-177/01 Jégo-Quééré, tuomio 3.5.2002

Asia C-101/100 Tulliasiamies ja Siilin, tuomio 19.9.2002

Asia C-105/03 Maria Pupino, tuomio 16.6.2005

Asia C-144/04 Mangold, tuomio 22.11.2005

Asia C-540/03 Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 27.6.2006

Yhdistetyt asiat C-402/05 P and C-415/05 P Kadi ja Al Barakaat, tuomio 3.9.2008

Asia C-555/07 Küçükdeveci, tuomio 19.1.2010

Asia C-386/10 Chalkor v. komissio, tuomio 8.12.2011

Asia C-617/10 Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson, tuomio 7.5.2013

Asia C-399/11 Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal, tuomio 26.2.2013

Asia C-176/12 Association de médiation sociale (AMS), tuomio 15.1.2014

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 10.7.2001 asiassa C-353/99 P, Hautala

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 12.6.2012 Asia C-617/10 Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson

Julkisasiamiehen ehdotus 18.7.2013 asiassa C-176/12 Association de médiation sociale (AMS)

IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIMEN OIKEUSKÄYTÄNTÖ

Matthews v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 18.2.1999 (GC)

Christine Goodwin v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 11.7.2002 (GC)

EMESA SUGAR N.V. v. Hollanti, päätös 13.1.2005

Bosphorus Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Irlanti, tuomio 30.6.2005 (GC)

Demir ja Baykara v. Turkki, tuomio 12.11.2008 (GC)

Micallef v. Malta, tuomio 15.10.2009 (GC)

Sergey Zolotukhin v. Venäjä, tuomio 10.2.2009 (GC)

IHMISOIKEUTOIMIKUNNAN OIKEUSKÄYTÄNTÖ

M & Co. v. Saksa, päätös 9.2.1990

KOTIMAINEN OIKEUSKÄYTÄNTÖ

KKO:2014:76

KKO:2013:59

KKO:2010:46

KKO:2010:45

KHO:2013:7

KHO:2011:69

LYHENTEET

art.	Artikla
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EN	Euroopan neuvosto
EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EY	Euroopan yhteisöt
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
ETY	Euroopan talousyhteisö
GC	Grand chamber, ihmisoikeustuomioistuimen suuri jaosto
HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KP-oikeudet	Kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet
KKO	Korkein oikeus
SEU	Euroopan unionista tehty sopimus
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Perustuslaki
v.	vastaan
VNS	Valtioneuvoston selonteko
vp.	Valtiopäivät
SopS	Sopimussarja
TSS-oikeudet	Taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet
YK	Yhdistyneet Kansakunnat

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus aihealueeseen

Euroopan unionin perusoikeuskirjan laatiminen on osa Euroopan unionin pitkää perusoikeuskehitystä. Pariisin ja Rooman perussopimuksissa perusoikeudet eivät olleet keskeisenä huolenaiheena. Tämä johtuu melko aihealueittaisesta lähestymistavasta: Pariisin sopimuksessa, jolla perustettiin Euroopan hiili- ja teräsyhteistyö, sekä Rooman sopimuksissa, joilla perustettiin Euroopan atomienergiayhteisö (Euratom) ja Euroopan talousyhteisö (ETY), käsiteltiin vain niitä koskevia aloja. Tosin muutamalla Rooman sopimuksen määräyksellä oli perusoikeuskytkentöjä, kuten kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa sekä miesten ja naisten samaa palkkaa koskevilla artikloilla. Myös neljä vapautta edistävät unionimaiden kansalaisten oikeuksia.¹

EU-tuomioistuin antoi 1950-luvun lopussa ja 1960-luvun alussa ratkaisuja, jotka ilmensivät pidättäytyvää suhtautumista perusoikeuksiin.² Nämä ratkaisut olivat kuitenkin osaltaan pohjana perusoikeuksien asemaa integraatiossa koskevalle keskustelulle, jonka lopullisena läpimurtona oli ratkaisu tapauksessa Costa v. ENEL. Tapauksessa tuomioistuin muotoili EU-oikeuden ehdottoman etusijan kaikkeen kansalliseen oikeuteen nähden ristiriitatilanteessa.³ Ratkaisun mukaan EU-oikeuden etusija koski myös jäsenvaltioiden perustuslaissa suojattuja perusoikeuksia, mikä herätti huolta varsinkin Saksassa.⁴

Saksalaiset tuomioistuimet esittivät EU-tuomioistuimelle 1970-luvun taitteessa kolme ennakkoratkaisupyyntöä, joissa oli kyse EU-säädösten sopusoinnusta Saksan perustuslain perusoikeussäännösten kanssa. Näiden ennakkoratkaisupyyntöjen tuomiot loivat perustan perusoikeuksille EU-oikeudessa. Asian Strauder ratkaisussa EU-tuomioistuin päätti, että perusoikeudet kuuluvat ”yhteisön oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin”, joiden noudattamista tuomioistuin valvoo.⁵ Asian Internationale Handelsgesellschaft⁶ tuomiossaan EU-tuomioistuin korosti, että EU-säädösten

¹ Rosas 1999, s. 210

² Esimerkiksi yhdistetyt asiat 36-38 ja 40/59 Geitling ja asia 1/58 Stork

³ Asia 6/64 Costa v. ENEL, tuomio kohta Kansallisen tuomioistuimen velvollisuus soveltaa kansallista lainsäädäntöä

⁴ Ojanen 2009b, s. 119–120

⁵ Asia 29/69 Strauder, tuomion kohta 7

⁶ Asia 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, tuomion kohta 1

sopuointua perusoikeuksien kanssa on arvioita ainoastaan EU-oikeuden valossa ja yhteisön rakenteiden ja tavoitteiden puitteissa. Unionin oikeuden yhdenmukainen asema jäsenvaltioissa murenisi nopeasti, mikäli jäsenvaltiot alkaisivat arvioida maidensa perustuslakien perusoikeussäännösten valossa EU-oikeuden pätevyyttä.⁷

Toisaalta EU-tuomioistuin antoi hiukan periksi jäsenvaltioista kumpuaville vaatimuksille siitä, että jäsenvaltioiden perustuslakien perusoikeusjärjestelmillä sekä ihmisoikeuksilla pitäisi olla merkitystä Euroopan integraatiossa. Tuomioistuin tunnusti, että jäsenvaltioiden yhteinen valtiosääntöperinne tarjosi virikkeitä perusoikeuksille EU-oikeudessa. Toisaalta tuomioistuin antoi merkitystä tietyille ihmisoikeussopimuksille, joista tärkeimpänä Euroopan ihmisoikeussopimus, johon EU-tuomioistuin viittasi ensimmäisen kerran vuonna 1975.⁸

Euroopan parlamentti, komissio ja neuvosto vahvistivat haluavansa edelleen kunnioittaa perusoikeuksia sellaisina kuin ne ilmenevät yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina ja jäsenvaltion sääntelyperinteessä ja jäsenvaltioiden ratifioimissa kansainvälisissä sopimuksissa laatimalla yhteisen julistuksen vuonna 1977.⁹ Myös sekundäärinormistossa on ollut perusoikeuslottuvuuksia omaavia normeja.¹⁰ Näitä ovat muun muassa vuoden 1977 parlamentin, komission ja neuvoston yhteinen julistus sekä siihen liitetty parlamentin vuonna 1989 hyväksymä perusoikeuksien ja -vapauksien julistus. Perusoikeuksien ja -vapauksien julistus sisältää perusoikeusluettelon, joka sisältää kansalaisoikeuksia ja -vapauksia, poliittisia oikeuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia.¹¹

Maastrichtin sopimuksessa määrätään, että "Unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä, Roomassa 4 päivänä marraskuuta 1950 allekirjoitetussa Euroopan yleissopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä."¹² Unionisopimus toi mukaan

⁷ Ojanen 2009b, s. 120

⁸ Ojanen 2009b, s. 120, Asia 36/75 Rutili tuomion kohta 32

⁹ Rosas 1999, s. 208

¹⁰ Husa 2001, s. 51–52

¹¹ Rosas 1999, s. 211

¹² Maastrichtin sopimus, art.6(2)

unionikansalaisuuden ja siitä johtuvat poliittiset oikeudet sekä Euroopan parlamentin oikeusasiamiesinstituution. Unionisopimus viittaa Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteeseen. Maastrichtin sopimuksen aikoihin oli noussut myös ajatus siitä, että yhteisö liittyisi Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Neuvoston kysyttyä asiaa Yhteisöjen tuomioistuimelta, tuomioistuin antoi 28. maaliskuuta 1996 lausunnon, jonka mukaan yhteisöllä ei ole toimivaltaa liittyä sopimukseen.¹³

1.toukokuuta 1999 voimaan tullessa Amsterdamin sopimuksessa vahvistettiin perusoikeuksia korostamalla sitä, että unioni perustuu jäsenvaltioiden yhteisiin vapauden ja demokratian periaatteisiin, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen periaatteisiin sekä oikeusvaltion periaatteisiin. Sopimuksessa määriteltiin menettelystä, joka otetaan käyttöön jonkin jäsenmaan rikkoessa unionin perusperiaatteita ja entistä tehokkaammasta syrjinnän torjumisesta, ottaen mukaan kansallisuuteen perustuvan syrjinnän lisäksi sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjinnän.¹⁴

Perusoikeuskirjaa valmistellut erityinen valmistelukunta perustettiin joulukuussa 1999. Valmistelukunta hyväksyi perusoikeuskirjan luonnoksen lokakuussa 2000. Eurooppa-neuvoston, Euroopan parlamentin ja komission hyväksyttyä perusoikeuskirjan Euroopan parlamentin puhemies sekä neuvoston ja komission puheenjohtajat allekirjoittivat edustamiensa toimielinten puolesta perusoikeuskirjan 7. joulukuuta 2000 Nizzassa. Vaikka tässä vaiheessa perusoikeuskirja vasta julistettiin juhlallisesti, oli perusoikeuskirjaa valmisteltu koko ajan ikään kuin se olisi oikeudellisesti velvoittava asiakirja.¹⁵ Kölnin Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien Liite IV:ssa valmistelukunnalle annettu toimeksianto sisälsi ohjeen pohtia, ”olisiko peruskirja sisällytettävä perustamissopimukseen ja miten se olisi tarvittaessa tehtävä”¹⁶

¹³ EY-tuomioistuimen lausunto 2/94, 28.3.1996

¹⁴ Amsterdamin sopimus, artikkelit F (1), 6 (a) ja ?

¹⁵ Helander 2001 s. 93

¹⁶ Kölnissä 3.-4.6.1999 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät

Lissabonin sopimuksella Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen (SEU) lisättiin 6 artiklan 1 kohta, jonka mukaan unioni tunnustaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan sisältämät oikeudet, vapaudet ja periaatteet. Saman kohdan mukaan perusoikeuskirjalla on Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla.¹⁷ Muodollisesti perusoikeuskirja on annettu Euroopan parlamentin, komission ja neuvoston yhteisenä julistuksena, jolloin sen muuttaminen on unionin toimielinten toimivaltaan kuuluva kysymys.¹⁸

1.2 Tutkimustehtävä ja teoreettiset lähtökohdat

Tutkimukseni tarkastelee millainen on perusoikeuskirjan suhde kansalliseen oikeusjärjestelmään. Unionioikeus voi näyttäytyä varsin erilaisena riippuen siitä, tarkastellaanko sitä unionin vaiko jäsenvaltion näkökulmasta. Tarkoituksena on selvittää, millainen vaikutus perusoikeuskirjalla on Suomalaisiin oikeudellisiin käytäntöihin ja millainen vuoropuhelu on käynnissä unionitason ja kansallisen tason kesken. Tuleeko perusoikeuskirjasta ylikansallinen oikeusjärjestelmä ja tuoko se jotain lisää suomalaiseen perusoikeusajatteluun. Perusoikeuskirja on perusoikeuksien minimitasen määrittäjä, mutta kansalliset perusoikeudet voivat tarjota perusoikeuskirjan suojaa pidemmälle menevää suojaa. Tutkielmassa tarkastellaan myös perusoikeuskirjan oikeudellinen asemaa eurooppalaisessa ihmisoikeuskentässä.

Tutkimukseni on eurooppaoikeudellinen, julkisoikeudellinen ja valtiosääntöoikeudellinen.

EU-tuomioistuin on tuonut perus- ja ihmisoikeuksia osaksi yhteisön yleisiä periaatteita tuomioituimen ratkaisukäytännön kautta. Sen mukaan perusoikeudet ovat osa unionin yleisiä oikeusperiaatteita, joiden kunnioittamista tuomioistuin valvoo. Perusoikeuksien sisällön määrittämisessä tuomioistuin hakee virikkeitä jäsenvaltioiden yhteisistä valtiosääntöperiaatteista sekä jäsenvaltioiden allekirjoittamista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. Erityistä painoarvoa annetaan Euroopan ihmisoikeussopimukselle, mutta tämän lisäksi suuntaviivoja haetaan Euroopan

¹⁷ Walkila 2011, s. 817

¹⁸ Pesonen 2010, s. 99

sosiaalisesta peruskirjasta, YK:n ihmisoikeussopimuksista sekä joistain Kansainvälisen työjärjestön sopimuksista. EU-tuomioistuin on kuitenkin lähtenyt siitä, että esille tulevat perusoikeuskysymykset ratkaistaan yhteisön oikeuden valossa. EU-tuomioistuimen harjoittama perusoikeuksien kunnioittaminen eurooppaoikeuksien yleisinä periaatteina on saanut ilmaisunsa EU 6(2) artiklassa. Perus- ja ihmisoikeudet ovat tulleet case law'n kautta osaksi yhteisön oikeusperiaatteita ja näin myös jäsenvaltioita yhteisöoikeudellisin osin velvoittavaksi.

Eurooppaoikeuden ensisijaisuus on muotoiltu EY-tuomioistuimen tuomiossa jutussa *Costa v. ENEL*¹⁹. Tuomioistuimen mukaan EY merkitsee uutta sui generis-luonteista oikeusjärjestelmää, jonka tavoitteiden saavuttamiseksi EY:n jäsenvaltiot ovat rajoittaneet suvereenia oikeuksiaan. Eurooppaoikeuden kanssa ristiriitaisen kansallisen normin soveltaminen on kiellettyä. Suoraa sovellettavuutta käsiteltiin tapauksessa *Simmenthal*²⁰ ja välitöntä vaikutusta tapauksessa *Van Gend en Loos*²¹.

1.3 Metodiset valinnat

Tutkimukseni on oikeusdogmaattista. Tarkastelussa on eurooppaoikeudellinen ja kansallinen perusoikeussäännöstö. Tutkielmassa haetaan vastausta sille, mikä on Euroopan perusoikeuskirjan ja suomen perusoikeuksien suhde voimassaolevan lainsäädännön mukaan. Tämän selvittämiseksi tarkastelen voimassaolevia perusoikeussäännöksiä ja niiden muutoksia. Oikeussäännöksiä tulkin ja systematisoinnin kautta pyrin tekemään johtopäätöksiä perusoikeuskirjan ja suomen perusoikeuksien suhteesta. Eurooppalaisen ja suomalaisen perusoikeusajattelun kehityksen kuvaaminen on osana tutkimusta, joten tutkielma on myös oikeushistoriaa sivuava.

Koska tarkastelun kohteena ovat sekä unionin perusoikeudet että kotimaiset perusoikeudet käytän myös oikeusvertailevaa tutkimusmetodia. Oikeusvertailussa on kyse erilaisten oikeusjärjestelmien asettamisesta rinnakkain tavoitteena tiedonhankinta.

¹⁹ Asia 6/64 *Costa v. ENEL*, tuomio kohta Kansallisen tuomioistuimen velvollisuus soveltaa kansallista lainsäädäntöä

²⁰ Asia 106/77 *Simmenthal*

²¹ Asia 26/62 *Van Gend en Loos*

Oikeusvertailu on lähtökohtaisesti kansainvälistä toimintaa, koska se irtautuu tietoisesti kansallisvaltion oikeusjärjestyksen asettamista rajoista. Kansallisen oikeustieteen tutkimusintressit kohdistuvat omaan oikeusjärjestykseen, joten myös sen tulokset jäävät kansallisvaltiosidonnaisiksi. Oikeusvertailun avulla saatuja tuloksia voidaan käyttää hyväksi oikeudellisessa teorianmuodostuksessa, oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa, oikeuspolitiikassa ja lainvalmistelussa.²²

Tutkimuksen keskeisenä aineistona ovat Euroopan unionin perusoikeuskirja ja sen selitykset perusoikeuskirjan täydelliseen tekstiin. Perusoikeuskirjaan liittyvät selitykset ovat puheenjohtajiston laatima perusteluosa, eikä niillä sellaisenaan ollut alussa oikeudellista sitovuutta. Lissabonin sopimusta laadittaessa perusoikeuskirjan johdantoon lisättiin viittaus näihin artiklakohtaisiin selityksiin. Tarkoituksena on ohjata unionin ja jäsenvaltioiden tuomioistuimet tulkitsemaan perusoikeuskirjaa näiden selitysten valossa.²³ Perustelut ovat arvokas tulkinnan väline, sillä ne selventävät perusoikeuskirjan määräyksiä. Perusteluosan tämän kaltaisesta luonteesta johtuen selitykset on tarpeen ottaa huomioon.

Tarkastelussa on myös EU:n primäärinormistoa perussopimusten ja niihin tehtyihin lisäyksien osalta, erityisesti uusi Lissabonin sopimus. Vaikka Lissabonin sopimus on jatkoa Ranskan ja Hollannin kansanäänestyksissä kaatuneelle perustuslailliselle sopimukselle, perustuslaillisen sopimuksen tarkastelu jää tutkimuksesta pois.

Suuressa osassa on myös EY-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö ja sen niissä muotoilemat oikeusperiaatteet. Lisäksi aineistona ovat perusoikeuskirjaan liittyvä kansallinen lainvalmisteluaineisto, erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnot. Kansallista oikeusaineistoa käydään läpi myös suomen perusoikeuksien osalta, tärkeimpänä vuoden 1995 perusoikeusuudistus sekä sen lainvalmisteluaineisto.

Lainsäädännön ohella käytän tutkimuksessani asiantuntijakirjoituksia, jotka käsittelevät unionin perusoikeuksia sekä oikeustapausanalyysyjä unionin tuomioistuimen ratkaisuksista.

²² Husa 2013, s. 30–33.

²³ VNS 2/2003

Tutkimuksen ulkopuolelle jää muiden unionimaiden perusoikeusaines. Vertaileva tutkimus kaikkien unionimaiden osalta olisi liian laaja ja tutkimusongelman ratkaisemiseksi turha. Myöskin perusoikeuskirjan aineellisten oikeuksien yksittäinen laajempi tarkastelu on tutkielmasta poisrajattu. Suomen tuomioistuinkäytäntö on tarkastelussa korkeimpien oikeusasteiden osalta. Tarkoitus ei ole tarkastella perusoikeuksia laajasti lainkäyttäjän näkökulmasta, vaan luoda katsaus siihen, millaista vuorovaikutusta unionin perusoikeuksilla ja ylimmillä tuomioistuimilla on.

1.4 Käsitteistä

Lissabonin sopimuksen tultua voimaan unionin toiminta perustuu kahdelle eri perustamissopimukselle, joilla on yhtenäinen arvo, sopimus Euroopan unionista (SEU) ja sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT). Lissabonin sopimuksella luotiin kuitenkin yksi yhtenäinen oikeushenkilöllisyys unionille. Käsitettä Euroopan yhteisö ei enää käytetä, vaan nykyisin on käytössä pelkkä Euroopan unioni. Käytän tutkielmassani sopimusten uusia nimiä, mikäli ei ole erityistä syytä tarkastella entisiä perustamissopimuksia. Myös unionin toimielinten nimissä on tapahtunut muutoksia. Yhteisöjen tuomioistuin on Lissabonin sopimuksen myötä Euroopan unionin tuomioistuin, joka käsittää unionin tuomioistuimen, unionin yleisen tuomioistuimen ja erityistuomioistuimia. Käytän tutkielmassa yleisesti käsitettä unionin tuomioistuin tarkoittaen kaikkia tuomioistuimia. Termi kattaa myös entisen EY-tuomioistuimen. Tuomioistuimen toimivallan muutoksia käsitelen myöhemmässä kappaleessa.

Ihmisoikeussopimuksen määrittelemistä oikeuksista käytetään nimitystä ihmisoikeudet (human rights). Unionin oikeuksia kutsutaan perusoikeuksiksi (fundamental rights). Perusoikeuksilla viitataan unionin omiin perusoikeuksiin sellaisena kuin ne ilmenevät unionin perusoikeuskirjassa ja jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteessä. Ihmisoikeussopimus toimii unionin perusoikeuksien minimitason määrittäjänä, ja monet oikeudet ovat vastaavanlaisia. Osa perusoikeuksista kuitenkin poikkeaa ihmisoikeussopimuksen määrittelyistä, ja perusoikeuskirja on kaikkein tuorein ihmisoikeusdokumentti. Käytän tätä jakoa perus- ja ihmisoikeuksiin tutkielmassani.

Puhuttaessa EU-oikeudesta käytän termiä kuvaamaan sekä EU- että EY-oikeutta. EU-oikeus kattaa koko unionin oikeusjärjestelmän sisältäen myös ne asiat, jotka eivät kuulu tuomioistuimen toimivallan piiriin.

2 PERUSOIKEUDET EUROOPAN UNIONISSA

2.1 Lähtökohta: Kolmiulotteinen perusoikeuskenttä

2.1.1 Unionin perusoikeudet ja unionin tuomioistuin

Eurooppalaista ihmisoikeusvalvontaa leimaa pluralismi. Valvontaa harjoittavia tuomioistuimia on kansallisvaltioissa, unionissa sekä kansainvälisellä ihmisoikeustasolla.²⁴

Tuomioistuimella on keskeinen rooli EU:n oikeusjärjestyksessä. Tuomioistuimen oikeuskäytännön merkitystä on korostanut, että sen ratkaisuille tunnustetaan yleisesti vahva sitovuus EU:n toimielinjärjestelmässä ja jäsenvaltioissa.²⁵ Esimerkiksi EU:n oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta EU:n oikeuden tasolta määrittävät perusperiaatteet (etusija, välitön oikeusvaikutus, tulkintavaikutus, jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaate sekä EU:n oikeuden vaatimukset kansallisten prosessinormien soveltamiselle) eivät tänäkään päivänä ilmene voimassa olevasta kirjoitetusta unionin oikeudesta, vaan EY:n tuomioistuimen ratkaisuksista.²⁶ Sama koskee perusoikeuksia, joista ei ollut mitään nimenomaista mainintaa perustamissopimuksissa aina 1990-luvulle saakka.²⁷

Tuomioistuimelle kehittynyt rooli on monien tekijöiden summa. EU:n kirjoitettu oikeus, etenkin perustamissopimukset, on aukollista sekä sopimusmääräykset arvostuksenvaraisia ja kirjoitusasultaan yleisiä. Lisäksi tuomioistuimen asemaa on korostanut EU-säädösten runsaus. Kun tekstien tulkintaan sisältyy luova elementti, tuomioistuimen asema on väistämättä korostunut eurooppaoikeuden ”luomisessa”.²⁸

Joidenkin mielestä tuomioistuin on ollut liiankin aktiivinen, eikä se ole pysynyt tuomioistuimelle kuuluvassa roolissa oikeuden tulkitsijana ja soveltajana.²⁹ EY:n tuomioistuimen aktiivisuudessa ei ole niinkään ollut kysymys EY:n tuomioistuimen

²⁴ Husa 2001, s. 45

²⁵ Ojanen 2007a, s. 56–57

²⁶ Ojanen 2005, s. 1211–1212

²⁷ Ojanen 2007a, s. 57

²⁸ Ojanen 2005, s. 1212

²⁹ Ojanen 2007a, s. 57

halussa ehdoin tahdoin anastaa EU-lainsäätäjälle tai jäsenvaltiolle kuuluvaa päätösvaltaa, vaan pikemminkin kyse on ratkaisupakosta tilanteessa, jossa unionin muut toimielimet ja jäsenvaltiot ovat olleet kyvyttömiä tai haluttomia ratkaisemaan unionin kehityksen kannalta keskeisiä kysymyksiä.³⁰

Tuomioistuimen keskeinen rooli ei ole ollut ongelmaton. Se on tuonut oikeuskehitykseen aukollisuutta, ennakoimattomuutta ja sattumanvaraisuutta. Oikeusjärjestyksen kehittyminen on riippunut ratkaisevasti siitä, millaisia juttuja tuomioistuimessa on sattunut tulemaan vireille. Joissain suhteissa Eurooppa-oikeus on voinut kehittyä hyvinkin paljon ja toisissa kysymyksissä jäädä kehittymättömälle tasolle. Esimerkiksi EU:n perusoikeusulottuvuuteen kohdistetun kritiikin yksi haara koski pitkään aukkoja ja epäselvyyksiä, joita perusoikeuksien oikeuskäytäntöperusteinen kasvualusta tuotti.³¹ Unionin tuomioistuin kehitti kansalaisten perusoikeuksia sisällöllisesti nimenomaan jäsenvaltioiden yhteisten valtiosääntöoikeudellisten normien perusteella. Tässä oikeuskäytännössä tuomioistuin pysytteli alkuvaiheessa vielä suhteellisen abstraktilla tasolla vedoten ainoastaan nimettömien jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteisiin tai Euroopan ihmisoikeussopimukseen.³²

Osa tuomioistuimen problematiikasta liittyy Euroopan unionin demokratiavajeeseen. Vaikka tuomioistuimen keskeisen roolin vuoksi suuri osa yhteiskunnallisesti merkittävää päätöksenteko on luisunut demokraattisten päätöksentekoprosessien ulkopuolelle, olisi liian yksinoikoista nähdä tuomioistuin vain demokratian kannalta ongelmana. Vaikka demokratian ja oikeuksien välillä on jännitteitä, tuomioistuimen osuus ihmisten oikeuksien, etenkin ihmis- ja perusoikeuksien, turvaamisessa luo edellytyksiä demokratian toteutumiselle esimerkiksi suojaamalla ihmisten mahdollisuuksia osallistua demokraattiseen tahdonmuodostusprosessiin sekä takaamalla heille ne aineelliset ja kulttuuriset perusedellytykset, joiden puuttuessa myöskään vireä kansalaisyhteiskunta ei ole mahdollinen.³³

³⁰ Ojanen 2005, s. 1212

³¹ Ojanen 2005, s. 1212

³² Joutsamo et al. 2000, s. 304

³³ Ojanen 2005 s. 1213–1214

Unionisopimuksen 6(2) artiklassa todetaan EU:n kunnioittavan yleisinä periaatteina perus- ja ihmisoikeuksia siinä muodossa kuin ne taataan Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksessa ja jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä.³⁴ EY-tuomioistuimella ei ole ennen 1999 voimaan tullutta Amsterdamin sopimusta ollut toimivaltaa soveltaa ko. säännöstä, sillä se kuului unionisopimukseen ja pääsäännön mukaan tuomioistuin ei ollut pätevä tulkitsemaan tuota sopimusta. Amsterdamin sopimuksen myötä tuomioistuin sai toimivallan tutkia säännöstä yhteisön instituutioiden osalta. EY-tuomioistuimella ei kuitenkaan ole yleistä oikeutta tutkia toimielinten toimintaa perusoikeusnäkökulmasta, koska edellytyksenä on että EY-tuomioistuimella on nimenomainen toimivalta toimia perustamissopimusten ja unionisopimuksen normien rajoittamana tai valtuuttamana. Edelleen osa unionin ja jäsenvaltioiden asioista jäi EY-tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle, kenties merkittävämpänä unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka.³⁵

Lissabonin sopimuksen yksi merkittävimmistä uudistuksista oli niin sanotun pilarirakenteen poistaminen. Tämä tarkoittaa sitä, että Euroopan unionin toimielimet ovat saaneet uusia tehtäviä ja toimivaltoja. Lissabonin sopimus muutti myös unionin tuomioistuimen toimivaltaa. Tuomioistuimen oikeudellinen valvonta ulotettiin koskemaan vapauden-, turvallisuuden- ja oikeuden alueita, koska Lissabonin sopimuksella poistetaan EU 35 ja EY 68 artikla, joissa määrätään rajoituksista unionin tuomioistuimen toimivaltaan. Viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttoasioista sekä henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvistä säädöksistä kaikki kansalliset tuomioistuimet voivat saattaa asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, ja unionin tuomioistuin on tästä lähtien toimivaltainen ottamaan kantaa yleistä järjestystä rajatarkastuksissa koskeviin toimenpiteisiin. Euroopan unionin tuomioistuimella ei kuitenkaan ole toimivaltaa tutkia jäsenvaltion poliisiviranomaisen tai muiden lainvalvontaviranomaisten toteuttamien toimien pätevyyttä tai oikeasuhteisuutta taikka antaa ratkaisua niiden velvollisuuksien suorittamisesta, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi³⁶.

³⁴ Maastrichtin sopimus, art. 6(2)

³⁵ Husa 2001 s. 52

³⁶ SEUT 276 artikla.

Euroopan unionin tuomioistuimella ei edelleenkään pääsääntöisesti ole toimivaltaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien määräysten osalta eikä näiden määräysten nojalla hyväksytyjen säädösten osalta. Tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle jää muun muassa tietosuojaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla koskevien erityissäädösten tulkinta ja pätevyyden arvioiminen, mikä on ongelmallista perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta.³⁷ Lissabonin sopimukseen sisältyy kuitenkin kaksi poikkeusta, joissa asia voidaan saattaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomioistuin voi käsitellä kanteen luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä vastaan.³⁸ Lisäksi jäsenvaltio, Euroopan parlamentti, neuvosto tai komissio voi hankkia unionin tuomioistuimen lausunnon siitä, onko suunniteltu (kansainvälinen) sopimus sopusoinnussa perusoikeuksien kanssa. Jos unionin tuomioistuimen lausunto on kielteinen, suunniteltu sopimus ei voi tulla voimaan, ellei sitä ole muutettu tai perussopimuksia tarkistettu.³⁹

2.1.2 Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuin

Euroopan neuvoston (EN) perussääntö allekirjoitettiin 5.5.1949. Euroopan neuvoston ehkä tärkeimmäksi ja ainakin ulospäin näkyvimmäksi tehtäväkentäksi on muodostunut ihmisoikeuksien suojaaminen. Euroopan neuvoston ensimmäinen yleiskokous vuonna 1949 teki aloitteen ihmisoikeussopimuksen⁴⁰ laatimiseksi. Yleiskokouksen oikeudellisen ja hallinnollisen komitean suorittaman valmistelun pohjalta parlamentaarinen yleiskokous hyväksyi syyskuussa 1949 sopimusluonnoksen, joka esitettiin EN:n ministerikomitealle. Ministerikomitea hyväksyi sopimusluonnoksen jatkovalmistelun jälkeen elokuussa 1950. Sopimuksessa on 59 artiklaa, joista ensimmäinen määrittelee yleissopimuksen kattamien oikeuksien turvaamista koskevan perusvelvoitteen. Osa I sisältää oikeudet ja vapaudet ja osa II säätelee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimintaa. Sopimus avattiin allekirjoitettavaksi 4. marraskuuta 1950. Ensimmäisenä sopimuksen ratifioi Iso-Britannia maaliskuussa 1951 ja sopimus astui voimaan 3.9.1953 Luxemburgin ratifioitua sen kymmenentenä jäsenmaana. Alun perin sopimuksen allekirjoitti 12 valtiota, mutta nyttemmin

³⁷ Ojanen 2007b, s. 1064

³⁸ SEU 275 artikla

³⁹ SEUT 218 artikla

⁴⁰ Euroopan ihmisoikeussopimus (yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla. SopS 63/1999

sopimukseen on liittynyt 47 Euroopan valtiota, joista suurin osa on hyväksynyt kaikki sopimuksen protokollat. Sopimuksella perustettiin ensimmäinen ihmisoikeuksien suojelua koskeva kansainvälinen järjestelmä ja luotiin jäsenvaltioiden tai yksityishenkilöiden valituksia alustavasti käsittelevä toimikunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan neuvoston ministerikomitea. Toimikunnasta tuli toimivaltainen heinäkuussa 1955 ja ensimmäiset ihmisoikeustuomioistuimen vaalit käytiin 1959 kahdeksan valtion tunnustettua tuomioistuimen toimivallan.⁴¹

EIS laadittiin lyhyellä ajalla ja kiireellinen aikataulu jätti paljon kysymyksiä auki. Muun muassa omaisuuden suoja, oikeus koulutukseen ja vapaisiin vaaleihin jäivät sopimuksen ulkopuolelle. Näistä laadittiin lisäpöytäkirja (protocol), joka ehdittiin avata allekirjoitettavaksi jo ennen sopimuksen voimaantuloa, maaliskuussa 1952. Sopimusta on sittemmin täydennetty ja muutettu lukuisilla lisäpöytäkirjoilla⁴². Sopimusjärjestelmän historian ylivoimaisesti tärkein pöytäkirja oli kuitenkin marraskuun 1998 alussa voimaan tullut ja sopimusta muuttanut yhdestoista pöytäkirja, jolla sopimuksen valvontajärjestelmä uudistettiin perusteellisesti. Pöytäkirjalla perustettiin yksi pysyvä ihmisoikeustuomioistuin. Ennen muutosta valitukset tehtiin Euroopan ihmisoikeustoimikunta -nimiselle elimelle, josta asia saattoi edetä sitovan joko osa-aikaisesti toimivaan ihmisoikeustuomioistuimeen tai Euroopan neuvoston ministerikomiteaan sitovan päätöksen antamiseksi. Valvontajärjestelmää muokattiin edelleen 14. lisäpöytäkirjalla, joka tuli voimaan vuonna 2010.⁴³

Ihmisoikeussopimus sisältää lähinnä kansalais- ja poliittisia oikeuksia (KP-oikeudet). Taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista on sovittu Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa⁴⁴. Sosiaalisen peruskirja kuuluu tiiviisti yhteen ihmisoikeussopimuksen kanssa, vaikka kaikki ihmisoikeussopimuksen jäsenet eivät sitä olekaan allekirjoittaneet.

Ensimmäisinä vuosikymmeninä ihmisoikeustuomioistuin toimi ennemminkin hienosäätäjänä, joka paljasti yksittäisiä katvealueita kehittyneiden demokratioiden

⁴¹ Pellonpää et al. 2012, s. 1-12

⁴² Lisäpöytäkirjoja on 14. 15. pöytäkirja (ministerikomitea hyväksyi 16.5.2013) ja 16. pöytäkirja (ministerikomitea hyväksyi 10.7.2013) ovat tällä hetkellä ratifioitavana jäsenmaissa.

⁴³ Pellonpää et al. 2012, s. 12-14.

⁴⁴ Euroopan sosiaalinen peruskirja. SopS 44/1991

lainsäädännöissä. Neuvostoliiton ja sosialistisen järjestelmän purkautumisen myötä tuomioistuimen toimivallan piiriin tuli perinteisten demokratioiden rinnalle valtioita, joiden oikeusvaltiolliset rakenteet olivat puutteellisia. Samoihin aikoihin myös Turkki tuli ihmisoikeustuomioistuimen tuomiovallan alaisuuteen. Tämän kehityksen myötä tuomioistuin tuli sellaisten haasteiden eteen, joita silmällä pitäen se alun perin perustettiin.⁴⁵

Ihmisoikeustuomioistuimen keskeinen tehtävä on vahvistaa oikeusvaltiokehitystä, erityisesti uusissa post-kommunistisissa jäsenvaltioissa. Näin toimiessaan tuomioistuin luo myös edellytyksiä maiden EU-jäsenyydelle.⁴⁶ Tuomioistuimen toimivallan piirissä on kuitenkin useita valtioita, joiden kohdalla EU-jäsenyys ei ole ajankohtaista. Toisaalta ihmisoikeussopimus sitoo myös EU-jäsenvaltioita, vaikka valtiot ovat luovuttaneet toimivaltaa ulkopuoliselle kansainväliselle järjestölle. Vaikka unionin perusoikeuksilla on kasvava merkitys EU-tuomioistuimen toiminnassa, ei ole ajateltavissa, että EU-tuomioistuin muuttuisi tätä kautta ihmisoikeustuomioistuimeksi, joka korvaisi EU-jäsenvaltioiden osalta EIT:n ihmisoikeusvalvonnan. EU:n perusoikeuksista kehittynee enemmän valtiosisäisiin perusoikeuksiin verrattavia perusoikeuksia, joita EU-tuomioistuin soveltaa ylimpien kansallisten tuomioistuinten tavoin. Näin EU:n tuomioistuin kehittyy kansallista korkeinta tuomioistuinta muistuttavaan suuntaan. EU:n tuomioistuimen ja ihmisoikeustuomioistuimen rinnakkaiselo on sujunut melko kitkattomasti. Tunnusomaista on ollut molemminpuolinen kunnioitus ja vuorovaikutus.⁴⁷

Euroopan unioni ei vielä ole ihmisoikeussopimuksen osapuoli, joten ihmisoikeustuomioistuin ei ole toistaiseksi toimivaltainen käsittelemään unionia tai sen elimiä vastaan suunnattuja valituksia.

⁴⁵ Pellonpää 2005, s. 1229–1230.

⁴⁶ Esimerkkinä Pellonpää nostaa esiin Romanian, jonka kohdalla EIT:n tuomiot ovat johtaneet lainsäädännöllisiin uudistuksiin sekä asteittaiseen ajattelutavan muutokseen. Lainsäädännöllisillä uudistuksilla on poistettu mm. prokuratuurilaitokselle kuulunut oikeus puuttua jo lainvoimaisiin tuomioihin ilman mitään määräaikaa. Lisäksi Pellonpää mainitsee Turkin uudistusten yhteydestä EIT:n tuomioihin.

⁴⁷ Pellonpää 2005, s. 1230–1234

2.1.3 Kansallinen perusoikeusjärjestelmä

Suomessa on tapahtunut suuri perusoikeuskulttuurin murros. Murroksen käynnisti Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990, mutta sen merkittävin virstanpylväs oli Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuoden 1995 alusta. Kansallisen valtiosääntönormiston tasolla oikeuskulttuurin murroksen merkkipaaluja ovat olleet vuoden 1995 perusoikeusuudistus (969/1995) sekä uuden perustuslain (731/1999) säätäminen kesällä 1999 ja voimaantulo 1.3.2000. Näiden perustuslakiuudistusten myötä Suomi kiinnittyi länsimaisten demokratioiden valtavirtaan, jossa perustuslain asema oikeushierarkian huipulla on todellisuutta niin oikeusnormien asettamismenettelyssä että tuomioistuinten harjoittamassa oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. Perustuslaissa turvattujen oikeuksien sovellettavuuden painopiste on voimakkaasti laajentunut lainsäätäjän toiminnasta kattamaan kaiken muunkin julkisen vallan toiminnan.⁴⁸

Suomen perustuslaissa turvataan pitkälti samat oikeudet kuin EU:n perusoikeusasiakirjassa. Perinteisesti ihmisoikeussopimukset määrittävät kansainvälisesti perusoikeuksien tavoitellun tason tai minimitason. Kansalliset perusoikeudet voivat kylläkin tarjota pitemmälle menevää suojaa. Yksi suomalainen erityispiirre on perusoikeusjärjestelmämme kokonaisuus: sekä vapausoikeudet että taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet on koottu yhdeksi kokonaisuudeksi⁴⁹. Kotimainen perusoikeusnormisto tarjoaa osittain tehokkaampaa ja yksityiskohtaisempaa suojaa kuin kansainvälinen normisto. Kansallinen perusoikeusjärjestelmä on myös normihierarkiassa ylimpänä, mikä saa vaikutusta lainsäädäntö- ja sovellustyössä.

Unionin perusoikeusjärjestelmä sisältää perusoikeudet unionin yleisinä periaatteina sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteessä. Jäsenyyden myötä myös Suomen perusoikeudet ovat osa tätä jäsenvaltioperinnettä ja kotimaiset perusoikeudet voivat saada suojaa myös unionin perusoikeuksina. Tällöin oikeutta

⁴⁸ Viljanen 2003, s. 445 ja Ojanen 2003a, s. 1149

⁴⁹ Hallberg 1999 s. 37

tulkitaan kuitenkin unionin oikeuden näkökulmasta ja oikeus ei välttämättä ole sama kuin Suomen perusoikeusjärjestelmässä.

Suomen liittyessä unioniin perustuslakivaliokunta totesi EU:n ja kansallisen perusoikeusjärjestelmän olevan erillisiä oikeusjärjestelmiä. Valiokunta totesi lausunnossaan, että unionin toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä sovelletaan EU:n perusoikeusjärjestelmää ja jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä kunkin valtion perustuslakia ja sen ratifioimia ihmisoikeussopimuksia.⁵⁰ Myöhemmin perustuslakivaliokunta on korostanut järjestelmien rinnakkaisuutta ja tulkinnallista yhteensovittamista.⁵¹

Perusoikeuksien luonteeseen kuuluu, että niissä on juridiseksi normiksi poikkeuksellinen paino tavoitteella ja sillä periaatteella, jonka merkeissä esille tulevia rajanvetoja on suoritettava. Perusoikeudet ovat lainsäätäjää sitovia normeja, ja tulkintojen kohdistuminen melkein yksinomaan lakien säätämisen yhteyteen, kuten Suomessa on ollut laita, korostaa niitä yleisiä näkökohtia, jotka soveltuvat juuri normien muotoilun ohjaamiseen. Tällainen näkökohta voi olla mm. pyrkimys rajoittaa perusoikeutta niin vähän kuin se on lainsäädäntöhankkeen tarkoitusta vaarantamatta mahdollista.⁵²

Yksi ja sama perusoikeus vaikuttaa hyvin usein kahdensuuntaisesti: sekä pidättäytymisvelvoitteena että toimintavelvoitteena. Lainsäädännön alalla esimerkiksi perustuslaissa turvatut osallistumisoikeudet sisältävät sekä lainsäätäjään kohdistuvan vaateen lailla konkretisoida asianomaiset osallistumismuodot että vaateen olla lailla rajoittamatta asianomaisia osallistumisoikeuksia. Myös perusoikeusluetteloon otetut hyvinvointioikeudet on kirjoitettu lähes poikkeuksetta julkisyhteisöön kohdistuviksi turvaamis- ja edistämisvelvoitteiksi, joiden täsmentäminen sekä etuusjärjestelmän täsmällisempi määrittely on jäänyt tavallisen lainsäädännön varaan.⁵³

⁵⁰ HE 135/1994 vp Yleisperustetut, 4.9 Perusoikeudet.

⁵¹ Ks. esim. PeVL 5/2001 vp ja PeVL 9/2004 vp

⁵² Hidén 1999, s. 4

⁵³ Jyräki 2000, s. 287

Valtioelimestä vain eduskunnalla on kompetenssikompetenssi eli valta viime kädessä päättää perustuslakimuutoksilla valtioelinten päätösvaltasuhteista. Ylimpien valtioelinten, etenkin eduskunnan, sitominen noudattamaan perusoikeusjärjestelmää on erityisongelma, toisin kuin viranomaistoiminnan valvonta ja sääntely.⁵⁴

2.2 Perusoikeuskirjan suhde Euroopan ihmisoikeussopimukseen

2.2.1 Eurooppalaiset tuomioistuimet: kunnioitusta ja yhteistyöhalukkuutta

EU-tuomioistuimen ja ihmisoikeustuomioistuimen välillä on ollut pikemminkin kunnioitusta kuin konflikteja. Unionin tuomioistuin on jo pitkään ottanut huomioon ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön soveltaessaan unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin kuuluvaa ihmisoikeussopimusta. Koska sekä ihmisoikeustuomioistuin että unionin tuomioistuin tulkitsevat ihmisoikeussopimusta, ristiriitojen riski on kuitenkin olemassa. Ihmisoikeustuomioistuin tulkitsee ihmisoikeussopimusta sopimuksen tavoitteiden mukaisesti, kun taas unionin tuomioistuimella on katsantokantanaan unionin tavoitteet ja päämäärät. Unionilla on ihmisoikeuksien suojelua laajemmat taloudelliset, sosiaaliset ja poliittiset tavoitteet. Tuomioistuimien erilaiset perusoikeuksien rajoittamistestit voivat luoda tilanteen, jossa samanlaisessa oikeudellisessa tilanteessa ja samanlaisella ratkaisukaavalla tuomioistuimet päätyisivät erilaiseen lopputulokseen. Ihmisoikeustuomioistuin on toimivaltainen käsittelemään valituksia vain sopimuksen jäsenvaltioita vastaan, kun taas unionin tuomioistuimella on tuomiovaltaa myös unionin toimielimiin.⁵⁵

Molemmat tuomioistuimet ovat kuitenkin ennemmin vältäneet konfliktitilanteen syntymistä. Unionin tuomioistuin on jo pitkään viitannut ihmisoikeussopimukseen, ja sittemmin myös ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Lisäksi sopimuksessa Euroopan unionista viitataan suoraan ihmisoikeussopimukseen⁵⁶. Perusoikeuskirja sisältää myös sääntelyä unionin perusoikeuksien ja ihmisoikeussopimuksen suhteen. Perusoikeuskirjan 52 (2) artiklan mukaan ”siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan

⁵⁴ Saraviita 2005, s. 140

⁵⁵ van der Berghe, s. 114

⁵⁶ SEU 6 (2) ”Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä eurooppalaisessa yleissopimuksessa taatut ja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvat perusoikeudet ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta.”

oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa.” Perusoikeuskirjan selitysten mukaan tarkoituksena on varmistaa tarvittava johdonmukaisuus perusoikeuskirjan ja ihmisoikeussopimuksen välillä. Viittauksella ihmisoikeussopimukseen tarkoitetaan ihmisoikeussopimusta ja lisäpöytäkirjoja. Selitysten mukaan turvattujen oikeuksien kattavuus ja merkitys määritellään lisäksi tuomioistuinten käytännössä.⁵⁷

Perusoikeuskirjan 53 artiklan mukaan perusoikeuskirjalla ei saa rajoittaa tai loukata niitä perusvapauksia, jotka tunnustetaan unionin oikeudessa, kansainvälisessä oikeudessa (erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimus) ja jäsenvaltioiden valtiosäännöissä⁵⁸. Perusoikeuskirjan selitysten mukaan ihmisoikeussopimus mainitaan tässä huomattavan merkityksensä vuoksi.⁵⁹

Unionin tuomioistuin on seurannut ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä koskien EIS 6 ja 13 artiklojen oikeudenkäynnin prosessuaalisia takeita. Esimerkiksi tapauksessa *Baustahlgewebe*⁶⁰ (tuomio vuonna 1998) tuomioistuin viittaa suoraan EIS 6 artiklaan.⁶¹ EU-oikeuden laajentuessa yhä enemmän ihmisoikeusherkille alueille valmius ottaa ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntö huomioon on lisääntynyt. Vuonna 2005 (ennen kuin Lissabonin sopimuksella poistettiin unionin pilarijako) ratkaistu *Maria Pupino* – tapaus⁶² on tästä selkeä ilmaus. Ratkaisussa oli kysymys uhrin asemasta rikosoikeudenkäyntimenettelyissä 15.3.2001 tehdyn neuvoston puitepäättöksen⁶³ tulkinnasta. Yhtäältä tapaus osoitti, miten EU:n perusoikeusjärjestelmän soveltamisala III pilarin puitepäättösten kautta laajeni koskemaan asioita, jotka perinteisesti eurooppalaisissa järjestelmissä jäivät ihmisoikeustuomioistuimen toimivallan piiriin. Toisaalta ratkaisu samalla vahvisti unionin tuomioistuimen valmiuden vaatia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön noudattamista ihmisoikeusherkkiä puitepäättöksiä sovellettaessa. Tapauksen tuomion mukaan ”puitepäättöstä on siis

⁵⁷ Perusoikeuskirjan selitykset artiklaan 52.

⁵⁸ Perusoikeuskirja 53 art.

⁵⁹ Perusoikeuskirjan selitykset artiklaan 53.

⁶⁰ Asia C-185/95 P *Baustahlgewebe*

⁶¹ Ks. tuomion kohta 20.” Tältä osin on syytä muistuttaa, että ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan...”

⁶² Asia C-105/03 *Maria Pupino*

⁶³ 2001/220/YOS

tulkittava kunnioittaen perusoikeuksia, joista on erityisesti mainittava oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, sellaisena kuin se ilmaistaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja sellaisena kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sitä tulkinnut.”⁶⁴

Myös ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään ottanut huomioon unionioikeuden erityispiirteitä ja välttänyt erilaisten tulkintalinjojen syntymistä samanlaisissa tai rinnasteisissa asioissa.⁶⁵ Se, että ihmisoikeustuomioistuin on ollut avoin EU-oikeudesta saataville virikkeille käy hyvin ilmi EIT:n suhtautumisesta unionin perusoikeuskirjaan. EIT viittasi perusoikeuskirjaan vuonna 2002 ratkaistussa tapauksessa *Christine Goodwin*⁶⁶, eli aikaisemmin kuin unionin tuomioistuin. Perusoikeuskirja on erityisesti sanamuodoiltaan modernimpi asiakirja, joten ihmisoikeustuomioistuin on tukeutunut perusoikeuskirjaan ja unionin tuomioistuimen tulkintakäytäntöön laajentaessaan ihmisoikeussopimusten artiklojen soveltamisalaa.⁶⁷

Unionin tuomioistuimella ja ihmisoikeustuomioistuimella on ollut myös erilaisia näkökulmia tuomioissaan. Erityisesti tämä on liittynyt EIS artiklan 6 ja EIS artiklan 8 tulkintaan. Esimerkiksi tapauksessa *Emesa Sugar*⁶⁸, jonka mukaan EU:n julkisasiamiehen asemaa ei ole verrattavissa ihmisoikeustuomioistuimen EIS 6 artiklan tulkintakäytäntöön. Tulkintaerot johtuvat tuomioistuinten erilaisista lähtökohdista: unionin tuomioistuin ei ole ihmisoikeustuomioistuin eikä sillä ole erityistä toimivaltaa ihmisoikeuksien pohjalta.⁶⁹

2.2.2 Presumptio ihmisoikeuksien suojan tasosta EU:ssa

Sekä EU-tuomioistuin että ihmisoikeustuomioistuin voivat joutua ottamaan kantaa samaan ihmisoikeuskysymykseen. Yleensä ajallisesti EIT:n tuomio tulee jälkimmäisenä. Nouseekin esiin kysymys, onko sillä oikeus välillisesti sopimusvaltioihin kohdistuvan valvonnan kautta valvoa ihmisoikeuksien noudattamista

⁶⁴ Tapaus C-105/03 *Maria Pupino*, tuomion kohta 59

⁶⁵ Pellonpää 2005, s. 1233

⁶⁶ *Christine Goodwin v. Yhdistynyt kuningaskunta*, tuomio 11.7.2002, kohta 58

⁶⁷ Pellonpää et al. 2012, s.127–128, EIT:n tuomioista esim. *Demir ja Baykara v. Turkki* (2008), *Micallef v. Malta* (2009), *Sergey Zolotukhin v. Venäjä* (2009)

⁶⁸ *EMESA SUGAR N.V. v. Hollanti*, päätös 13.1.2005, kohta D

⁶⁹ Rosas 2012, s. 1276

EU:ssa. Tällä hetkellä ihmisoikeustuomioistuimella ei ole toimivaltaa EU:n ja sen tuomioistuimen osalta, mutta katsomalla jäsenvaltiot vastuullisiksi EU:n tekemistä väitetyistä ihmisoikeusloukkauksista EIT voisi aiheuttaa potentiaalisia konflikteja kahden eurooppalaisen tuomioistuimen välillä. Konfliktien mahdollisuutta on vähentänyt se, että vaikka EIT on periaatteessa hyväksynyt valtioiden vastuun niiden EU:lle siirtämien toimivaltuuksien käytöstä, se on hieman Saksan valtiosääntötuomioistuimen tavoin omaksunut pidättyvän linjan sillä perusteella, että EU:n oma järjestelmä turvaa riittävästi EIS:n mukaisten oikeuksien toteutumisen (ns. *equivalent protection* – periaate).⁷⁰

Sekä nytemmin lakkautettu ihmisoikeustoimikunta että ihmisoikeustuomioistuin ovat tuoneet ilmi, että valtion toimivallan siirrot kansainväliselle järjestölle (kuten EU) eivät vapauta valtiota niiden ihmisoikeussopimuksesta johtuvista velvoitteista. Vaihtoehtoisten oikeussuojakeinojen vaatimus selvisi jo 1990 Euroopan ihmisoikeustoimikunnan tärkeässä EY:tä sivuavassa tapauksessa *M. & Co.*⁷¹ omaksutusta linjasta. Tapauksessa oli kysymys EY:n komission valittajayritykselle kilpailuoikeuden rikkomuksista määräämistä sakoista, jotka EY:n tuomioistuin oli vahvistanut ja jotka oli yhteisöoikeuden edellyttämin tavoin pantu täytäntöön Saksan liittotasavallassa. Valittaja väitti yhteisöoikeudellisessa menettelyssä rikotun ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan asettamia vaatimuksia, minkä vuoksi Saksan viranomaisten olisi tullut kieltäytyä täytäntöönpanosta. Ihmisoikeustoimikunnan mukaan toimivallan siirron hyväksyttävyys valtiolle Euroopan ihmisoikeussopimuksesta aiheutuvan vastuun poistavana seikkana riippui siitä, tarjoaako kysymyksessä olevan järjestön oikeusjärjestys mainittua sopimusta vastaavan suojan (*equivalent protection*). Siirrettäessä ihmisoikeussopimuksen soveltamispiiriin kuuluvia toimivaltuuksiaan kansainväliselle järjestölle sopimusvaltioiden on myös ”siirrettävä” sopimuksen mukainen suojamekanismi järjestölle. Toimikunta katsoi, että EY tarjosi tällaisen suoja ja näin ollen yhtiön valitus oli ihmisoikeussopimuksen kanssa yhteensopimaton (*incompatible*), ja se jätettiin sen takia tutkimatta.⁷²

⁷⁰ Pellonpää et al. 2012, s.128-129

⁷¹ *M. & Co. v. Saksa* “Therefore the transfer of powers to an international organisation is not incompatible with the Convention provided that within that organisation fundamental rights will receive an equivalent protection.”,Päätöksen kohta Proceedings before the court

⁷² Pellonpää 2005, s. 1234-1235

Matthews-tapaus koski gibraltarilaisten oikeutta osallistua Euroopan parlamentin vaaleihin. Ihmisoikeustuomioistuin tutki asiakysymyksen katsoen vastaajavaltion loukanneen ihmisoikeussopimusta, koska tässä asiassa EU:n oikeus ei tarjonnut vaihtoehtoista oikeussuojatietä.⁷³ Toisaalta tästä ei voitu tehdä lopullisia johtopäätöksiä tuomioistuimen toimivallasta ja equivalent protection-periaatteen jatkuvasta voimassaolosta.⁷⁴

Tuomioistuin otti kantaa ”M. & Co. – periaatteen” voimassaolon jatkuvuuteen tapauksessa Bosphorus⁷⁵. Kyseessä oli YK:n Jugoslavia-sanktioiden nojalla annetun EY:n asetuksen soveltamisesta Irlannissa ja sitä kautta tapahtuneista väitetyistä omaisuuden suojan loukkauksista. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan jäsenvaltio säilyttää EIS:in 1 artiklan mukaisen vastuunsa kaikista teoistaan ja laiminlyönneistään (omissions) huolimatta siitä, ovatko tekojen juuret kansallisessa laissa vai unionin lainsäädännössä⁷⁶. Tuomioistuin hyväksyi ihmisoikeustoimikunnan vuonna 1990 omaksuman lähtökohdan, jonka mukaan ihmisoikeussopimusta vastaava suoja järjestön piirissä oikeutti – tietyin varauksin – noudattamaan asetusta kansallisella tasolla ilman, että sen sopimuksenmukaisuutta tarvitsi yksityiskohtaisesti tutkia (presumptio ihmisoikeuksien suojan riittävydestä). Tuomioistuin täsmensi, että ”vastaavalla” (equivalent) suojalla se tarkoitti ihmisoikeussopimuksen tarjoamaan verrattavissa olevaa (comparable), ei välttämättä sen kanssa identtistä suojaa.⁷⁷ Mikäli suojan taso on ilmeisen puutteellinen (”manifestly deficient”) presumption voi kumota.

Ihmisoikeustuomioistuin totesi, että Bosphorus-tapauksen presumptio on voimassa vain, kun kyseessä oleva unionin oikeus voidaan asettaa tutkittavaksi unionin tuomioistuimessa. Presumptio on voimassa vain kun jäsenvaltiolla ei ole harkintavaltaa implementoidessaan unionioikeutta.⁷⁸ Bosphorus tuomiossaan ihmisoikeustuomioistuin yhtäältä täsmensi haluaan tarkastella puutteita ihmisoikeuksien suojelussa unionin tasolla, toisaalta se osoitti, että

⁷³ Matthews v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomion kohta 33

⁷⁴ Pellonpää 2005, s. 1236

⁷⁵ Bosphorus Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Irlanti, tuomio 30.6.2005, kohta 153

⁷⁶ Lock 2006, s. 378

⁷⁷ Pellonpää 2005, s. 1236 ja Bosphorus, tuomion kohta 165

⁷⁸ Lock 2006, s. 379

ihmisoikeustuomioistuin ei täysimääräisesti arvostele unionin säädöksiä, vaan harjoittaa unionin oikeusjärjestyksen yleistä abstraktia tarkastelua.⁷⁹

Bosphorus-tapauksen jälkeen EU:n tuomioistuimessa ratkaistu tapaus Maria Pupino on esimerkki tilanteesta, jonka osalta Bosphorus-tapaus ei millään tavoin rajoita ihmisoikeustuomioistuimen toimintavapautta. Vaikka EY:n tuomioistuin on määrännyt kansallisen tuomioistuimen noudattamaan ihmisoikeussopimusta, kansalliselle tuomioistuimelle jää selvästi harkintavaltaa, jonka käytön osalta ihmisoikeustuomioistuimen tutkimisvaltaa ei rajoita Bosphorus-tapauksessa tarkoitettu presumptio.⁸⁰

2.2.3 Unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen

Lissabonin sopimus muodosti unionille velvollisuuden liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. SEU 6 artiklan 2 kohdan mukaan unioni liittyy ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen. Liittyminen parantaisi huomattavasti oikeusvarmuutta ja ennustettavuutta ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien alueella. Järjestelmien väliset katveet ja ongelmakohdat luovat epävarmuutta ja vähentävät oikeudenkäytön ennakoitavuutta. Euroopan neuvosto on tullut liittymistä vastaan liittämällä 14. pöytäkirjaan määräyksen, jonka mukaan Euroopan unioni voi liittyä sopimukseen. Sopimuksen osapuolena unionilla on mahdollisuus puolustautua sitä koskevissa asioissa, joissa se on toistaiseksi voinut esiintyä korkeintaan väliin tulijana (kuten Bosphorus-tapaus).⁸¹

Neuvottelut ihmisoikeussopimukseen liittymisestä käynnistyivät heinäkuussa 2010 ja päättyivät toukokuussa 2013. Unionioikeudessa sopimuksen tekemistä määrittävät SEUT 218 artiklan kohta 2, jonka mukaan neuvosto antaa luvan neuvottelujen aloittamiselle, vahvistaa neuvotteluohjeet, antaa luvan sopimusten allekirjoittamiseen ja tekee sopimukset. Lisäksi kohdan 6 a) II mukaan neuvosto tekee neuvottelijan ehdotuksesta päätöksen sopimuksen tekemisestä saatuaan Euroopan parlamentin

⁷⁹ Kuhnert 2006, s. 185

⁸⁰ Pellonpää 2005, s. 1238

⁸¹ Pellonpää et al. 2012, s. 133

hyväksynnän. Artiklan 8 kohdan mukaan Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti sopimuksesta, joka koskee unionin liittymistä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen. Päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.⁸² EU:n neuvottelijana toimi neuvoston valtuutuksen nojalla komissio ohjeanaan neuvoston laatimat neuvotteluohjeet.

Unionin tuomioistuin on antanut asiasta 5.5.2010 muistion, jossa se toi esille kannaltaan tärkeän reunaehdon: sen mukaan EU-tuomioistuimen on voitava lausua ensin EU-oikeuden tulkinnasta EU:ta vastaan nostetuissa ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa.⁸³ Tuomioistuimen huoli on otettu huomioon kaavaillussa liittymissopimuksessa. Sen kaavaillun 3 artiklan mukaisesti luodaan erityinen kanssavastajamekanismi, joka on määrä "inkorporoida" muutetun EIS:n 36 artiklaan. Tämän otsikoksi tulee nykyisen "Sivuväliintulo" asemesta "Sivuväliintulo ja kanssavastaja" (Third party intervention and co-respondent). Kanssavastajalla olisi ihmisoikeustuomioistuimen prosessissa osapuolen asema. Kanssavastajaksi tuleminen edellyttäisi ihmisoikeustuomioistuimen hyväksyntää. Tarkoitus on, että jäsenvaltiota vastaan tehdyn valituksen yhteydessä EU voisi tulla kanssavastajaksi, jos väitetty loukkaus asettaa kyseenalaiseksi EU-oikeuden yhteensopivuuden EIS:n kanssa, erityisesti milloin loukkaus olisi voitu estää vain rikkomalla unionin oikeutta.⁸⁴ Myös EU:ta vastaan käynnistetyssä prosessissa unionin jäsenvaltio voi tulla kanssavastajaksi.⁸⁵

Unionin tuomioistuimen esiin tuoma huoli on tarkoitus ottaa huomioon sitä kautta, että EU:n ollessa kanssavastajana EU-tuomioistuimella tulee olla mahdollisuus tutkia kysymyksessä olevan säädöksen toimen tai määräyksen yhteensopivuutta EU:n perusoikeuksien kanssa ennen kuin EIT arvioi unionin säädöksen ihmisoikeussopimuksen mukaisuutta. Seikan käytännön toteutuminen jää vielä nähtäväksi, ja edellyttäneen tarkentavia säännöksiä sekä EU:n piirissä että EIT:n työjärjestyksessä. Saattaa myös olla, että kansallisten (erityisesti ylimpien)

⁸² SEUT artikla 218

⁸³ Tuomioistuimen muistio Euroopan unionin liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen

⁸⁴ Pellonpää et al. 2012, s. 135

⁸⁵ Final report to the CDDH (including the draft agreement on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights), Article 3 – Co-respondent mechanism, kohta 3

tuomioistuinten velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua ihmis- tai perusoikeusperusteella tulee korostumaan EU:n tultua ihmisoikeussopimuksen osapuoleksi.⁸⁶

Sopimusluonnoksen mukaan unioni liittyy jäseneksi ihmisoikeussopimukseen, sen ensimmäiseen pöytäkirjaan sekä sen 6. pöytäkirjaan.⁸⁷ EU:sta tulee osapuoli, joka huomattavassa määrin muistuttaa muita sopimuspuolia. Se voisi muun muassa tehdä varaumia samalla tavoin kuin sopimuspuolina olevat jäsenvaltiot. Unioni ei edelleenkään ole Euroopan neuvoston jäsen, mutta sillä olisi mahdollisuus osallistua äänivaltaisena toimijana myös ministerikomitean kokouksiin komitean käsitellessä tuomioiden täytäntöönpanoa tilanteissa, joissa EU on vastaajana tai kanssavastaajana ja asiassa käsitellään EU-oikeutta. Ihmisoikeustuomioistuimessa tulee olemaan myös yksi EU:n esityksestä valittu tuomari.⁸⁸

Sopimus edellyttää neuvoston yksimielistä hyväksyntää sen jälkeen, kun parlamentti on antanut suostumuksensa (SEU 218 artiklan 8 kohta). Kaikkien 47 ihmisoikeussopimuksen sopimusvaltion on ratifioitava (tai vastaavasti hyväksyttävä) liittymissopimus. Liittymissopimusluonnos on parhaillaan lausunnolla Euroopan unionin tuomioistuimessa. Tuomioistuin antaa lausunnon SEU-sopimuksen 218(11) artiklan mukaisesti liittymissopimuksen yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa. Tässä yhteydessä tuomioistuin oletettavasti tulee tarkkaan tutkimaan, onko liittymissopimus yhteensovittavissa EU:n oikeusjärjestyksen autonomian kanssa. Liittymisen voimaantulo siis saattaa kestää joitakin vuosia neuvottelujen päättymisestä.⁸⁹

⁸⁶ Pellonpää et al 2012, s. 136

⁸⁷ Final report to the CDDH (including the draft agreement on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights), Article 1 – Scope of the accession and amendments to Article 59 of the Convention, kohta 1

⁸⁸ Pellonpää et al. 2012, s. 137

⁸⁹ Pellonpää et al. 2012, s. 138

3 EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSKIRJAN SYNTY JA SISÄLTÖ

3.2 Perusoikeuskirjan merkitys Euroopan unionille

Euroopan unioni on keskeisesti arvoyhteisö. Vapaus, kansanvalta ja oikeusvaltio ovat olleet unioninperusarvoja jo sen perustamisesta saakka. EU:n arvoperusta on Lissabonin sopimuksen myötä lausuttu julki aiempaa moninaisemmin.⁹⁰ Unionin perustavista arvoista perussopimusten teksteissä lausutaan uusina ihmisarvon kunnioittaminen ja tasa-arvo.⁹¹

Perusoikeuskirjalla on erityinen merkitys, sillä siihen on ensimmäistä kertaa koottu kaikki unionin kansalaisen oikeudet. Vaikka Euroopan yhteisöjen tuomioistuimien on vuosikymmenten ajan katsonut perusoikeuksien kuuluvan yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin, perusoikeuksia ei ole määritelty tai säädetty missään yhtenäisessä asiakirjassa. Peruskirja korostaa unionin ja sen jäsenvaltioiden sitoutumista siinä määriteltyjen oikeuksien turvaamiseen. Lisäksi perusoikeuskirja vahvistaa yksilön oikeusasemaa erityisesti suhteessa unionin toimielimiin määrittelemällä unionissa sovellettaviksi tulevien perusoikeuksien sisällön ja tulkinnan.⁹²

Perusoikeuskirja kodifioi ne oikeudet, jotka jo kuuluvat unionin oikeuteen EY-tuomioistuinkäytännön ja EU-sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan.⁹³ Peruskirjan johdannon mukaan siinä vahvistetaan oikeudet, jotka perustuvat erityisesti jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin, Euroopan ihmisoikeussopimukseen, unionin ja Euroopan neuvoston hyväksymiin sosiaalisiin peruskirjoihin sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön.⁹⁴ Juuri peruskirjan takana oleva ”kova oikeus” loi perusoikeuskirjalle oikeudellisia vaikutuksia jo ennen sen muodollista lainvoimaa.

⁹⁰ Pesonen 2010, s. 99

⁹¹ SEU 2 artikla

⁹² HE 67/2006, yleistä

⁹³ HE 67/2006, aineellisten oikeuksien kattavuus

⁹⁴ Perusoikeuskirja, johdanto

Unionissa sovellettavaksi tulevilla perusoikeusnormeilla on oltava yhteisöoikeudellinen kytkentä, jotta niitä voidaan soveltaa. Perusoikeuskirja helpottaa tämän kytkennän hahmottamisessa, koska siinä on lueteltu ne perusoikeudet, joita unionin puitteissa pidetään keskeisinä.⁹⁵ Perusoikeuskirjan merkittävin potentiaali voi olla sen mahdollisuudessa toimia yhteen sovittajana perusoikeuksien valvonnassa EU-tasolta kansalliseen tasoon ja ihmisoikeustasoon.⁹⁶ Tulkintavaikutuksen lisäksi perusoikeuskirjalla on poliittinen merkitys eräänlaisena kuvauksena EU:n oikeusjärjestelmän taustalla vaikuttavasta arvojärjestelmästä.⁹⁷

Lissabonin sopimuksen voimaantulo muodostaa selvän rajapyykin perusoikeuskirjan oikeudelliselle asemalle ja näinollen myös sen soveltamisarvolle. Perusoikeuskirjan tavoitteena on tuoda unionin oikeudessa tunnustetut oikeudet, vapaudet ja periaatteet selkeämmin esille ja tätä kautta unionin kansalaisten tietoisuuteen. Unionin tunnustamien oikeuksien korostaminen ja selkeyttäminen parantaa jäsenvaltioiden kansalaisten mahdollisuuksia turvautua EU-oikeuden turvaamiin oikeuksiin. Samalla perusoikeuskirjalla on vahva symbolinen arvo, sillä se muistuttaa laatimisasultaan ja sisällöltään monien valtioiden Bill of Rights – tyyppisiä kansalaisoikeusjulistuksia ja vahvistaa tällä tavoin unionin jäsenvaltioiden kansalaisten yhteenkuuluvuuden tunnetta ja yhteistä eurooppalaista identiteettiä.⁹⁸

Perusoikeuskirja voi olla merkittävänä suuntaviivana ja virikkeenä erilaisille lainsäädäntöhankkeille ja – suunnitelmille sekä toimintaohjelmille.⁹⁹ Komission perusoikeuskulttuurin ja perusoikeuksien tarkastuslistan ansiosta perusoikeudet vaikuttavat jokaiseen uuteen lainsäädäntötoimeen EU:ssa.¹⁰⁰ Euroopan komissio julkaisi lokakuussa 2010 strategian perusoikeuskirjan panemiseksi tehokkaasti käytäntöön.¹⁰¹ Strategian tavoitteena on varmistaa perusoikeuskirjassa esitettyjen perusoikeuksien soveltaminen käytännössä. Komissio tarkastaa, että sen lainsäädäntöhankkeet ja ehdotukset ovat perusoikeuskirjan vaatimusten mukaiset.

⁹⁵ Husa 2001 s. 54

⁹⁶ Husa 2001 s. 61

⁹⁷ Raitio 2004 s. 207

⁹⁸ Walkila 2011, s. 816–817

⁹⁹ Ojanen 2003b, s. 142

¹⁰⁰ de Visser, s. 44

¹⁰¹ Euroopan unionin strategia perusoikeuskirjan panemiseksi tehokkaasti käytäntöön. KOM (2010) 573

Perusoikeudet tulee ottaa huomioon prosessin kaikissa vaiheissa alustavasta ehdotuksesta lopulliseen säädöstekstiin. Tämä on tärkeää erityisesti komission ehdotusten tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden kannalta, sillä muutamia absoluuttisia oikeuksia lukuun ottamatta perusoikeuksia voidaan myös rajoittaa.¹⁰²

3.3 Perusoikeuskirjan turvaamat oikeudet

3.3.1 Oikeudet ja periaatteet

Peruskirjan oikeuksista osa on kirjoitettu subjektiivisen oikeuden muotoon, kun taas osaa oikeuksista unioni tunnustaa ja kunnioittaa. Osa oikeuksista varmistetaan tai turvataan ja osa määräyksistä on kirjoitettu muotoon, jonka mukaan unioni kunnioittaa tiettyä periaatetta (esimerkiksi uskonnollinen ja kielellinen monimuotoisuus) tai sisällyttää sen politiikkoihinsa. Jaottelua periaatteisiin ja oikeuksiin on nähtävissä perusoikeuskirjan johdannossa sekä 51 artiklan 1 kohdassa ja 52 artiklan 5 kohdassa.¹⁰³ Perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaan unionin toimielimet ja laitokset kunnioittavat perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia, noudattavat sen sisältämiä periaatteita ja edistävät niiden soveltamista. Englanniksi tämä on muotoiltu ”They shall therefore respect the rights, observe the principles and promote the application thereof—“.

Jako periaatteisiin ja oikeuksiin voi olla ongelmallinen oikeuksien toteutumisen kannalta. Periaatteiden toteutumista koskee sääntelyvaraus eli niiden tosiasiallinen toteutuminen edellyttää erillisiä lainsäädäntö- tms. toimia unionin toimielimiltä ja jäsenvaltioilta kun ne soveltavat unionin oikeutta. Periaatteiden täsmällinen sisältö ja niiden tosiasiallinen toteutuminen määräytyisivät vasta periaatetta koskevan perusoikeussäännöksen ja lainsäädännön kokonaisuuden pohjalta.¹⁰⁴ Suomessa todettiin jo ennen Lissabonin sopimusta, että määräysten vaihteleva kirjoitustapa tulee luultavasti ”vaikuttamaan siihen, miten kutakin oikeutta tulkitaan lainsäädäntö- ja

¹⁰² Euroopan unionin strategia perusoikeuskirjan panemiseksi tehokkaasti käytäntöön. KOM (2010) 573. Komission strategiassa esimerkkinä absoluuttisesta perusoikeudesta mainitaan kidutuksen kieltö.

¹⁰³ Perusoikeuskirja 51 art.

¹⁰⁴ Ojanen 2003b, s. 675

lainsoveltamistoiminnassa.”¹⁰⁵ Yksi seuraus sääntelyvarauksesta myös on, että periaatteilta on suljettu pois ns. subjektiivisen oikeuden luonne¹⁰⁶.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 kohdan mukaan perusoikeuskirjan periaatteita sisältävät määräykset voidaan panna täytäntöön unionin toimielinten, elinten tai laitosten oman toimivaltansa puitteissa hyväksymillä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävillä säädöksillä, täytäntöönpanosäädöksillä sekä säädöksillä, joita jäsenvaltiot antavat unionin lainsäädännön täytäntöön panemiseksi. Ne voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistaviksi *vain sikäli kuin on kyse tällaisten säädösten tulkinnasta tai niiden laillisuuden valvonnasta*.¹⁰⁷ Niiden perusteella ei voi voida kuitenkaan vaatia positiivista toimintaa unionin toimielimiltä tai jäsenvaltioiden viranomaisilta eli ne eivät sellaisenaan kelpaa kanneperusteeksi. Tämä vastaa sekä unionin tuomioistuimen tulkintakäytäntöä sekä että jäsenvaltioiden perustuslaillisten järjestelmien noudattamaa lähestymistapaa ”periaatteisiin” erityisesti sosiaalilainsäädännön alalla. Esimerkkeinä perusoikeuskirjassa tunnustetuista periaatteista ovat muun muassa ikääntyneiden henkilöiden oikeudet (25 artikla), vammaisten sopeutuminen yhteiskuntaan (26 artikla) ja ympäristön suojelu (37 artikla). Joissain tapauksissa perusoikeuskirjan artiklalla voi olla sekä periaatteen että oikeuden elementtejä. Tällaisia artikloita ovat esimerkiksi artiklat 23 (naisten ja miesten välinen tasa-arvo), 33 (Perhe- ja työelämä) sekä 34 (sosiaaliturva ja toimeentuloturva).¹⁰⁸ Tällaisten artiklojen tarkempi määrittely jäänee unionin tuomioistuimen tulkintakäytännön varaan.

Jako periaatteisiin ja oikeuksiin on altis vakavalle kritiikille useista näkökulmista. Ensinnäkin nykyaikaisessa perus- ja ihmisoikeusajattelussa suhtaudutaan perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin yhtäläisesti ja pitäen niitä yhtä tärkeinä. Oikeuksien jaotteluihin ja hierarkioihin suhtaudutaan torjuvasti. Lisäksi jako heikentää perusoikeuskirjan innovatiivisuutta: vaikka perusoikeuskirja sisältää kaikki unionin kansalaisen oikeudet, osa oikeuksista toteutuu vasta unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden toimeenpanon kautta. Erityisen ongelmallista on, mikäli kansalais- ja poliittiset oikeudet (KP-oikeudet) nähdään perusoikeuskirjan oikeuksina, ja

¹⁰⁵ HE 67/2006 vp, aineellisten oikeuksien kattavuus

¹⁰⁶ Ojanen 2003b, s. 675

¹⁰⁷ Perusoikeuskirja 52 (5) art. Kursivointi MK.

¹⁰⁸ Perusoikeuskirjan selitykset artiklaan 52

taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet) periaatteina. Uhkakuvana on, että perinteinen KP- ja TSS-oikeuksien jaottelu palautettaisiin EU:n perusoikeuksiin oikeus-periaate-jaottelulla.¹⁰⁹

Oikeuksien jaottelu on ongelmallista Suomen valtiosäännön näkökulmasta. Suomi on ajanut alusta alkaen TSS-oikeuksien suojelua rinnakkain KP-oikeuksien kanssa EU:ssa. Perustuslakivaliokunta on lausunut, että ”... on välttämätöntä, että EU:n perusoikeuksiin kuuluu oikeudellisesti sitovina TSS-oikeuksia sekä ympäristöä ja vähemmistöjä suojaavia oikeuksia.”¹¹⁰ TSS-oikeudet ovat alkaneet yhä enemmän kehittyä Suomessa subjektiivisen oikeuden suuntaan ja tällaiset oikeudet ovat saaneet vahvoja vaikutuksia suomalaisten tuomioistuinten toiminnassa. Siten esimerkiksi välttämättömään sosiaaliturvaan ja terveyspalveluihin liittyviä oikeuksia on voitu alkaa vaatia menestyksellisesti tuomioistuinteitse.¹¹¹

Unionin tuomioistuimella olisi ollut tilaisuus lausua oikeuksien ja periaatteiden erosta tapauksessa *Association de médiation sociale (AMS)*.¹¹² Tapaus koski Euroopan unionin perusoikeuskirjan 27 artiklan ja työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevista yleisistä puitteista Euroopan yhteisössä 11.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/14/EY tulkintaa. Perusoikeuskirjan 27 artiklan mukaan työntekijöille tai heidän edustajilleen on asianmukaisilla tasoilla taattava mahdollisuus saada riittävän ajoissa tietoa ja tulla kuulluksi unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisissa tapauksissa ja niissä määrätyn edellytyksin.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeusjärjestyksessä taatut perusoikeudet ovat sovellettavissa kaikkiin unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin.¹¹³ Koska pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella säännöstö oli direktiivin täytäntöönpanoa, perusoikeuskirjan 27 artikla soveltui pääasiaan. Perusoikeuskirjan 27 artiklassa määrätään, että työntekijöille on asianmukaisilla tasoilla taattava

¹⁰⁹ Ojanen 2003b, s. 676

¹¹⁰ PeVL 25/2001 vp kohta Perusoikeuskirja

¹¹¹ Ojanen 2003b, s. 676. Ojanen viittaa korkeimman hallinto-oikeuden tuomioihin KHO 1997:141, KHO 27.11.2000 T 3118 ja KHO 20.6.2001 T 1481. Tuoreista tapauksista katso esim. KHO:2011:69 ja KHO:2013:7

¹¹² Asia C-176/12 *Association de médiation sociale (AMS)*, tuomio 14.1.2014

¹¹³ Asia C-617/10 *Åkerberg Fransson*, tuomio 26.2.2013, kohta 19.

mahdollisuus saada tietoa ja tulla kuulluksi unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisissa tapauksissa ja niissä määrätyn edellytyksin. Perusoikeuskirjan 27 artiklan sanamuodosta käy ilmi, että jotta kyseinen artikla saisi täyden vaikutuksensa, sitä on täsmennettävä unionin oikeussäännöillä tai kansallisilla oikeussäännöillä.¹¹⁴

Tapauksen tuomion mukaan Euroopan perusoikeuskirjan 27 artiklaan sellaisenaan ei voida vedota pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa riita-asiassa sen päätelmän tekemiseksi, että direktiivin 2002/14 vastainen kansallinen säännös on sivuutettava.¹¹⁵ Tuomioistuimella olisi ollut hyvä tilaisuus ottaa kantaa perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa ja 52 artiklan 5 kohdassa mainittujen oikeuksien ja periaatteiden erottelusta ja siitä johtuvasta erilaisesta kohtelusta, muttei se kuitenkaan lausunut asiasta mitään. Samalla tuomioistuimella olisi ollut tilaisuus täsmentää perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 kohtaa ja siinä mainittua periaatteiden ”täytäntöönpanoa” niiden tehokkaan vaikutuksen edellytyksenä.

Julkisasiamies Cruz Villalón käsitteli oikeus/periaate – jakoa omassa ratkaisuehdotuksessaan. Perusoikeuskirjan sanamuodon perusteella tulkittuna periaatteet oikeastaan tarkoittavat julkiselle vallalle osoitettuja tehtäviä, kun taas oikeuksilla on tarkoitus suojata suoraan määritettyä yksilön oikeusasemaa, vaikkakin tätä oikeusasemaa on myös mahdollista täsmentää alemman tasoisella säädöksellä. Julkisen vallan on kunnioitettava oikeuksilla suojattua yksilön oikeusasemaa, mutta periaatteiden tapauksessa sen tehtävä on rajattu huomattavasti väljemmin: perusoikeuskirjan sanamuodosta havaitaan, ettei siinä määritellä yksilön oikeusasemaa vaan yleisiä osa-alueita ja tuloksia, joilla määritetään kaikkea julkisen vallan toimintaa. Julkisen vallan ja erityisesti lainsäätäjän tehtävä on edistää näitä periaatteita ja muuttaa ne käsitettäväksi oikeudelliseksi todellisuudeksi, mutta samalla kunnioittaa ”periaatteen” käsitettä koskevassa perusoikeuskirjan määräyksessä vahvistettuja objektiivisia rajoja (osa-alue) ja sen finalistista luonnetta.¹¹⁶

¹¹⁴ Asia C-176/12 Association de médiation sociale (AMS), tuomion kodat 42-45

¹¹⁵ Asia C-176/12 Association de médiation sociale (AMS), tuomion kohta 51

¹¹⁶ Julkisasiamiehen ehdotus 18. heinäkuuta 2013 asiassa C-176/12 Association de médiation sociale (AMS) kohta 50

Työntekijöiden oikeus saada tietoja ja tulla kuulluksi yrityksessä on sisällytetty perusoikeuskirjan ”Yhteisvastuuta” koskevan osaston ensimmäiseen artiklaan. Kuten perusoikeuskirjan selityksissäkin todetaan, tämä sosiaalinen perusoikeus pohjautuu Euroopan sosiaalisen peruskirjan 21 artiklaan ja työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevan yhteisön peruskirjan 17 ja 18 artiklaan. Lisäksi siitä säädettiin jo ennen perusoikeuskirjan voimaantuloa myös unionin muissa työoikeudellisissa säädöksissä, kuten työntekijöiden joukkovähentämistä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetussa direktiivissä 98/59/EY tai eurooppalaisesta yritysneuvostosta annetussa direktiivissä 94/45/EY¹¹⁷

Julkisasiamiehen mukaan oikeus saada tietoa ja tulla kuulluksi ”taataan” joillekulle, nimittäin työntekijöille. Määräyksen sisältö on niin epämääräinen, ettei sitä voida tulkita muuksi kuin julkiselle vallalle osoitetuksi tehtäväksi toteuttaa tarvittavat toimenpiteet kyseisen oikeuden takaamiseksi. Siitä syystä määräyksessä ei määritellä suoraan yksityisen oikeusasemaa, vaan annetaan julkiselle vallalle toimivalta määrittää mainitun perusoikeuden objektiivinen sisältö (työntekijöiden oikeus saada tietoja ja tulla kuulluksi) ja tarkoitus (tiedonsaannin tehokkuus, edustavuus asianmukaisilla tasoilla, tiedon saaminen riittävän ajoissa).¹¹⁸

Julkisasiamies perusteli artiklan 27 määrittelemistä periaatteeksi myös perusoikeuskirjan systematiikalla. ”Yhteisvastuu” otsikon alla on lähinnä sosiaaliin oikeuksiin liittyviä oikeuksia, joissa suositaan artiklan 27 tapaisia sanamuotoja. Julkisasiamiehen mukaan olisi olemassa vahva oletama kyseisessä osastossa vahvistettujen perusoikeuksien kuulumisesta periaatteiden ryhmään.¹¹⁹ Tällainen tulkinta viittaisi siihen, että perusoikeuskirjan periaatteet ovat TSS-oikeuksia.

3.3.2 Perusoikeuksien suojan taso

Peruskirjan lähteinä ovat olleet Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukset, kuten Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja, YK:n alaisuudessa

¹¹⁷ Julkisasiamiehen ehdotus 18. heinäkuuta 2013 asiassa C-176/12 Association de médiation sociale (AMS), kohta 52

¹¹⁸ Ibid. kohta 54

¹¹⁹ Ibid. kohta 55

laaditut ihmisoikeusasiakirjat, kuten ihmisoikeuksien yleismaallinen julistus ja lasten oikeuksien yleissopimus, unionin omat perussopimukset ja jäsenvaltioiden yhteinen valtiosääntöperinne. Lisäksi perusoikeuskirjan selityksissä viitataan monen oikeuden kohdalla EY-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön.¹²⁰

Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa vähimmäistason vastaavien perusoikeuksien suojalle EU-oikeudessa, kuten EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohta nimenomaisesti osoittaa. Artiklan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien merkitys on sama kuin vastaavilla oikeuksilla on Euroopan ihmisoikeussopimuksilla, mikä ei kuitenkaan estä unionia antamaan laajempaa suojaa. Artiklan tarkoituksena on turvata tarvittava johdonmukaisuus perusoikeuskirjan ja ihmisoikeussopimuksen välillä. Viittauksella Euroopan ihmisoikeussopimukseen tarkoitetaan sekä yleissopimusta että sen lisäpöytäkirjoja.¹²¹ Muiden järjestelmien suhteesta perusoikeuskirjaan ei ole lausuttu selityksissä.

Vaikka perusoikeuskirjassa viitataan vain Euroopan ihmisoikeussopimukseen, artiklan selitysten mukaan turvattujen oikeuksien merkitys ja kattavuus määritellään näiden asiakirjojen lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Näin ollen myös ihmisoikeustuomioistuimen tuleva ihmisoikeuksien suojelun kehittäminen tulisi osaksi unionioikeutta. Toisaalta artikla 52 (7) mukaan ”Unionin ja jäsenvaltioiden tuomioistuimet ottavat asianmukaisesti huomioon tämän perusoikeuskirjan tulkitsemisen ohjaamiseksi laaditut selitykset” ja siten tuomioistuimen tulee ”ottaa asianmukaisesti huomioon” ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Näin ollen ei voida olettaa, että unionin tuomioistuin *olisi sidottu* ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin.¹²²

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan perusoikeussuojan taso EU-oikeudessa voidaan olettaa Euroopan ihmisoikeussopimusta vastaavaksi, ellei yksittäistapauksessa ole perusteltua päätyä toisenlaiseen johtopäätökseen (ns. equivalent protection –

¹²⁰ Euroopan unionin perusoikeuskirja selityksineen

¹²¹ Perusoikeuskirjan selitykset artiklaan 52

¹²² Lock 2006, s. 384, kurssiivi MK

doktriini).¹²³ Perusoikeuskirja voi antaa myös ihmisoikeussopimusta laajempaa suojaa. Esimerkiksi 9 artiklan oikeus solmia avioliitto ja oikeus perustaa perhe kattaa ECHR:n 12 artiklan soveltamisalan, mutta se voidaan ulottaa koskemaan muun tyyppisiä avioliittoja, kun kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään.¹²⁴ Perusoikeuskirjan modernius näkyy tässä hyvin: se on ihmisoikeussopimusta kuutisenkymmentävuotta nuorempi asiakirja. Perusoikeuskirjassa on piirteitä, joita ei olisi edes tullut mieleen ottaa mukaan ihmisoikeussopimukseen. Toisaalta ihmisoikeustuomioistuin on todennut ihmisoikeussopimuksen olevan ”elävä asiakirja”, jota on tulkittava tämän päivän olosuhteiden valossa. Mikäli perusoikeuskirjassa ja ihmisoikeussopimuksessa turvataan sama oikeus, turvautuu unionin tuomioistuin perusoikeuskirjaan¹²⁵.

3.4 Perusoikeuskirjan soveltamisala

3.4.1 Yleiset määräykset

Perusoikeuskirjan lopussa sijaitsevat yleiset määräykset määrittelevät sen tulkintaa ja soveltamista koskevat yleiset periaatteet. Yleiset määräykset sisältävät mm. määräyksiä perusoikeuskirjan soveltamisalasta ja toimintavaltuuksista sekä oikeuksien ja periaatteiden ulottuvuudesta ja tulkinnasta.

Perusoikeuskirjan soveltamisala on rajoitettu koskemaan unionin toimielimiä, elimiä, laitoksia sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin kun ne soveltavat unionin oikeutta. Tällöin niiden tulee kunnioittaa ja edistää perusoikeuksien soveltamista. Tällä on kaksi merkitystä: yhtäältä perusoikeuskirjan oikeudet velvoittavat kaikkia unionin elimiä niiden kaikessa toiminnassa, mutta soveltamisalan rajausta osoittaa sen, että velvoittavuus kohdistuu esimerkiksi Suomen julkisen vallan elimiin vain niiden toimiessa unionin oikeuden soveltamisalalla.¹²⁶ Perusoikeuskirjan tarkoituksena ei ole luoda standardia, jonka valossa kansallisten unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolella olevien toimien yhdenmukaisuutta voitaisiin arvioida.¹²⁷ Kansallisen oikeuden toimialalla toimiessaan jäsenvaltioita velvoittavat jäsenvaltion omat

¹²³ Equivalent protection-linjasta kappaleessa 2.2.2

¹²⁴ Perusoikeuskirjan selitykset artiklaan 52

¹²⁵ Raitio 2014, s. 110 ja asia C-83/10 P, Chalkor v. komissio, tuomio 8.12.2011

¹²⁶ HE 23/2008 vp, yleiset määräykset

¹²⁷ Helander 2001, s. 109

perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Lisäksi rajausta osoittaa oikeuksien haltijoille, että he voivat vedota peruskirjan aineellisiin oikeuksiin vain silloin, kun asialla on riittävä liityntä muuhun unionin oikeuteen.¹²⁸

Yleisillä määräyksillä turvataan, että perusoikeuskirjan määräysten ei voi tulkita rajoittavan tai loukkaavan unionin oikeudessa, kansainvälisessä oikeudessa tai jäsenvaltioiden valtiosäännöissä tunnustettuja ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia. Perusoikeuskirjan ei ole tarkoitus vaikuttaa rajoittavasti kansainvälisten ihmisoikeuksien ja kansallisten perusoikeuksien soveltamiseen tai tulkintaan silloin, kun kysymys ei ole unionin oikeuden soveltamisesta. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että perusoikeuskirjan sisältämät oikeudet eivät saa etusijaa suhteessa kansallisella tasolla turvattuihin perus- ja ihmisoikeuksiin unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolella toimittaessa.¹²⁹ Perusoikeuskirjasta ei siis muodostu yleisesti sovellettavaa ylikansallista perusoikeusjärjestelmää, vaan kansallista perusoikeusjärjestelmää täydentävä lisä, jota käytetään unionin oikeuden soveltamisalalla. Soveltamisalajaottelun sisältyminen yleisiin määräyksiin korostaa pikemminkin unionin ja jäsenvaltioiden perusoikeuksien rinnakkaisuutta kuin niiden hierarkkisuutta¹³⁰. Peruskirjan oikeuksia tulisi kuitenkin aina soveltaa unionin oikeudessa siten että ne saavat tällöin etusijan suhteessa kansallisiin perusoikeuksiin¹³¹.

Perusoikeuskirjan yleisissä määräyksissä täsmennetään peruskirjan olevan unionin toimielimien ja laitosten sekä jäsenvaltioiden valvonnan väline.¹³² Perus- ja ihmisoikeudet rajoittavat EU:n toimielinten toimivallan käyttöä – ja jäsenvaltioiden toimintaa siltä osin kuin jäsenvaltioissa implementoidaan EU-oikeutta (negatiivinen ulottuvuus). Sen sijaan perus- ja ihmisoikeuksiin ei ole liittynyt positiivisia toimintavelvoitteita EU:n toimielimille ja jäsenvaltioille. Negatiivisen ulottuvuuden painottumista selittää se, että perus- ja ihmisoikeuksien kehittyminen liittyi tarkoitukseen hälventää huolia siitä, että toimivaltavaltuuksien siirto jäsenvaltioilta unionille merkitsi yhdessä EU-oikeuden etusijaperiaatteen kanssa heikennystä perus- ja ihmisoikeussuojaan. Negatiivisen ulottuvuuden korostumista selittää myös se, ettei

¹²⁸ HE 23/2008 vp, yleiset määräykset

¹²⁹ HE 23/2008 vp, yleiset määräykset

¹³⁰ Helander 2001, s. 109

¹³¹ HE 23/2008 vp, yleiset määräykset

¹³² Perusoikeuskirja 51 art. 1 kohta

perus- ja ihmisoikeuksien *suoja* ole tarkkaan ottaen edelleenkin unionin päämäärä tai tavoite sillä tavoin kuin esimerkiksi sisämarkkinoiden luominen, vaikka monilla unionin päämäärillä ja tavoitteilla on perus- ja ihmisoikeuskytkentöjä ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen kuuluu unionin perusarvoihin sekä toimielinten säädösten ja päätösten pätevyyden edellytyksiin.¹³³

Peruskirjan soveltamisala on määritelty siis koskemaan unionin oikeutta. Hankala kysymys onkin, milloin toimitaan unionin oikeuden soveltamisalalla ja onko kullakin tapauksella riittävä kytkös EU-oikeuteen. Näiden seikkojen määrittely tulee, tähänastisen käytännön mukaan jäämään tapauskohtaisesti unionin tuomioistuimelle. EU-tuomioistuin tekee epäselvissä tapauksissa tapauskohtaisen päätöksen siitä, kuuluuko asia unionioikeuteen vai kansallisen oikeuden alaan.¹³⁴ EU-oikeudessa ratkaistaan siis ensin kysymys siitä, kuuluuko jokin asia EU-oikeuden pariin vai ei. Vasta jos vastaus tähän peruskysymykseen on myönteinen, perus- ja ihmisoikeudet voivat saada vaikutusta EU-oikeudessa. Toimivaltanäkökohdat vaikuttavat ratkaisevasti perusoikeuksien soveltamisedellytyksiin yksittäisissä oikeusjutuissa.¹³⁵

Perus- ja ihmisoikeuksiin ei yleisesti liity niin sanottua kompetenssi vaikutusta. Perusoikeuskirjalla ei laajenneta unionin oikeuden soveltamisalaa eikä luoda unionille uusia tehtäviä tai toimialaa.¹³⁶ Unionin toimielinten toimivallan on edelleen perustuttava perustussopimukseen. Perusoikeuskirja ohjaa ja rajoittaa unionin toimielinten toimivallan käyttöä silloin, kun ne ryhtyvät toimenpiteisiin unionin muiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Unionilla on siis vain harvoissa tapauksissa toimivaltaa ryhtyä toimenpiteisiin, jonka itsenäisenä tavoitteena on perus- tai ihmisoikeuksien suoja, koska perusoikeuskirjan oikeudet eivät toimi itsenäisinä oikeusperustoina unionin lainsäädäntö- ja muille toimille.¹³⁷

Käytännössä toimivaltaa luovan tai muuttavan vaikutuksen kieltä tarkoittaa yhdessä EU:n ja jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa määrittävän annetun toimivallan periaatteen kanssa, että unionilla ei ole joko mitään tai ainakaan olennaista toimivaltaa

¹³³ Ojanen 2009b, s.1110–1111

¹³⁴ Helander 2001 s. 99

¹³⁵ Ojanen 2009b, s. 1112

¹³⁶ Perusoikeuskirja 51 art.

¹³⁷ HE 23/2008 vp, yleiset määräykset

monenkaan perusoikeuskirjassa suojatun perusoikeuden suhteen. Koska usean perusoikeuden edistäminen ja toteuttaminen näin jää jäsenvaltioiden toimivaltaan, unioni ei kykene kunnolla vastaamaan niihin odotuksiin, joita perusoikeuskirja saattaa ihmisissä herättää.¹³⁸

Artiklan 51 (1) kompetenssikiellosta huolimatta perusoikeuksilla on myös uutta vaikutusvaltaa. Komission perusoikeuskulttuurin ja perusoikeuksien tarkastuslistan ansiosta perusoikeudet vaikuttavat jokaiseen uuteen lainsäädäntötoimeen EU:ssa.¹³⁹

3.4.2 Horisontaalinen vaikutus

Unionin oikeudessa ei ole täysin poissuljettua, että jokin yksityistä suojaava oikeus sitoo jäsenvaltiossa yksityisten välisissä oikeussuhteissa. Tunnetuin esimerkki horisontaalisista vaikutuksista on miesten ja naisten samapalkkaisuutta ja siten yhdenvertaista kohtelua työelämässä koskenut Defrenne-tapaus¹⁴⁰. Merkittävä EU-oikeuden horisontaalivaikutuksia koskeva oikeustapausten sarja koskee ikä syrjintää, joista keskeisin esimerkki on tapaus Mangold¹⁴¹, joka nosti esiin kysymyksen, voivatko eurooppaoikeuden yleiset periaatteet luoda oikeuksia yksityisille.

Oikeustapaus Association de médiation sociale (AMS)¹⁴² käsitteli perusoikeuskirjan soveltamista yksityisten välisiin oikeuskiistoihin, eli perusoikeuskirjan horisontaalista vaikutusta. Tapaus koski Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 27 artiklan ja työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevista yleisistä puitteista Euroopan yhteisössä 11.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/14/EY¹⁴³ tulkintaa.

Perusoikeuskirjan 27 artiklan mukaan työntekijöille tai heidän edustajilleen on asianmukaisilla tasoilla taattava mahdollisuus saada riittävän ajoissa tietoa ja tulla kuulluksi unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisissa

¹³⁸ Ojanen 2009b, s. 1111–1112

¹³⁹ de Visser, s. 44

¹⁴⁰ Asia 47/75 Defrenne (1976)

¹⁴¹ Asia C-144/04 Mangold (2005)

¹⁴² Asia C-176/12 Association de médiation sociale (AMS)

¹⁴³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/14/EY (annettu 11.3.2002)

tapauksissa ja niissä määrätyn edellytyksin. Oliko perusoikeuskirjan 27 artiklaa yksinään tai yhdessä direktiivin 2002/14 säännösten kanssa tulkittava siten, että kun kansallinen kyseisen direktiivin kansallinen täytäntöönpanosäännös on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, tähän perusoikeuskirjan artiklaan voidaan vedota yksityisten välisessä riita-asiassa kyseisen kansallisen säännöksen soveltamatta jättämiseksi (horisontaalinen vaikutus).

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeusjärjestyksessä taatut perusoikeudet ovat sovellettavissa kaikkiin unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin.¹⁴⁴ Koska pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella säännöstöllä täytäntöönpantiin direktiivi, perusoikeuskirjan 27 artikla oli sovellettavissa pääasiaan. Perusoikeuskirjan 27 artiklassa määrätään, että työntekijöille on asianmukaisilla tasoilla taattava mahdollisuus saada tietoa ja tulla kuulluksi unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisissa tapauksissa ja niissä määrätyn edellytyksin. Perusoikeuskirjan 27 artiklan sanamuodosta käy ilmi, että jotta kyseinen artikla saisi täyden vaikutuksensa, sitä on täsmennettävä unionin oikeussäännöillä tai kansallisilla oikeussäännöillä.¹⁴⁵

Näissä olosuhteissa oli tutkittava, oliko pääasian tilanne samankaltainen kuin asian *Kücükdeveci*¹⁴⁶ tilanne siten, että perusoikeuskirjan 27 artiklaan voitiin vedota yksin tai yhdessä direktiivin 2002/14 säännösten kanssa yksityisten välisessä riita-asiassa tarvittaessa direktiivin vastaisen kansallisen säännöksen sivuuttamiseksi. Tuomion mukaan tapauksen olosuhteet poikkeasivat asiassa *Kücükdeveci* annettuun tuomioon johtaneen asian olosuhteista, koska siinä kyseessä ollut ikään perustuvan syrjinnän kieltoa koskeva periaate, joka on vahvistettu perusoikeuskirjan 21 artiklassa, riittää itsessään antamaan yksityisille subjektiivisen oikeuden, johon voidaan vedota sellaisenaan.¹⁴⁷

Tapauksen tuomion mukaan Euroopan perusoikeuskirjan 27 artiklaa yksin tai yhdessä työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevista yleisistä puitteista

¹⁴⁴ Asia C-617/10 Åkerberg Fransson, tuomio 26.2.2013, kohta 19.

¹⁴⁵ Asia C-176/12 Association de médiation sociale (AMS), tuomion kodat 42-45

¹⁴⁶ Asia C-555/07 *Kücükdeveci*

¹⁴⁷ Asia C-176/12 Association de médiation sociale (AMS), tuomion kohta 47

Euroopan yhteisössä 11.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/14/EY säännösten kanssa on tulkittava siten, että kun kyseisen direktiivin kansallinen täytäntöönpanosäännös on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, tähän perusoikeuskirjan artiklaan ei voida vedota yksityisten välisessä riita-asiassa kyseisen kansallisen säännöksen soveltamatta jättämiseksi.¹⁴⁸ Tuomioistuin hylkäsi Mangold/Kücükdeveci –kaavan tässä tapauksessa, muttei kuitenkaan poislukenuit muiden, kenties yksityiskohtaisempien artikkeleiden mahdollista horisontaalista vaikutusta. Tapaus ei muotoillut yleistä periaatetta perusoikeuskirjan horisontaaliseen vaikutukseen. Odotettavissa on, että tuomioistuin ottanee kantaa horisontaaliseen vaikutukseen tapaus tapaukselta.

Julkisasiamies Cruz Villalón käsitteli perusoikeuskirjan horisontaalivaikutusta omassa ratkaisuehdotuksessaan. Hänen mukaansa perusoikeuskirjan tulkintaan liittyy samanlaisia epävarmuustekijöitä kuin jäsenvaltioiden perustuslakien tulkintaan. Cruz Villalón mukaan unionin oikeudessa on vakiintunut käsitys siitä, että liikkuvuutta koskevilla perusvapauksilla ja tietyillä sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellon kaltaisilla periaatteilla on merkitystä yksityisoikeudellisissa suhteissa. Koska perusoikeuksien horisontaalinen oikeusvaikutus on unionin oikeudessa jo tuttu käsite, olisi paradoksaalista, että perusoikeuskirjan sisällyttäminen unionin primaarioikeuteen voisi muuttaa tätä olosuhdetta huonompaan suuntaan. Horisontaalinen oikeusvaikutus toteutuu kunkin perusoikeuden tai oikeastaan perusoikeuksien ryhmän kohdalla hyvin eri tavoin. On olemassa perusoikeuksia, jotka eivät jo rakenteellisesti suuntaudu yksityisiin, ja toisaalta taas oikeuksia, joiden merkitystä yksityisoikeudellisissa suhteissa on mahdoton kiistää. Cruz Villalónin mukaan artikla 27 kuuluu jälkimmäisiin, joiden horisontaalista vaikutusta ei voi kiistää.¹⁴⁹

3.2 Perusoikeuskirjan soveltamisen erityispiirteitä

Vaikka perusoikeuskirja sai lopullisen lainvoiman vasta Lissabonin sopimuksen myötä, oli sillä soveltamisarvoa jo heti julistamisen jälkeen. Ensimmäisen asteen tuomioistuin ryhtyi nopeasti soveltamaan perusoikeuskirjaa omissa ratkaisuisaan. Ensimmäisen

¹⁴⁸ Asia C-176/12 Association de médiation sociale (AMS), tuomion kohta 51

¹⁴⁹ Julkisasiamiehen ehdotus 18.7.2013 asiassa C-176/12 Association de médiation sociale (AMS), kohdat 33-35, 38, 41

kerran se tukeutui perusoikeuskirjaan ratkaisussa max.mobil Telekommunikation Service vastaan komissio¹⁵⁰. Ratkaisussa viitattiin perusoikeuskirjan hyvää hallintoa koskevaan 41 artiklaan sekä sen tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaan 47 artiklaan nimenomaan siinä mielessä, että kyseiset oikeudet olivat olemassa olevina kodifioitu perusoikeuskirjaan ja siinä vahvistettu.¹⁵¹ Tapaus on ensimmäinen tuomio, jossa yleinen tuomioistuin huomioi perusoikeuskirjan soveltamisarvon sen julistamisen jälkeen.¹⁵²

Merkittävämpänä perusoikeuskirjaan tukeutuvana ensimmäisen oikeusasteen tuomiona pidetään asiassa Jégo-Quéré et cie SA vastaan komissio annettua tuomiota¹⁵³. Lisäksi perusoikeuskirjaa on käytetty muissakin tuomioissa. Niissä tukeutuminen perusoikeuskirjaan on tapahtunut aikaisempaa perusoikeuskäytäntöä myötäillen, perusoikeuskirjalla ikään kuin ollen toissijainen merkitys. Vaikka yleisesti perusoikeuskirjalla ei näyttäisi olleen merkitystä ratkaisun lopputulokseen, se on joissain perusteluissa saanut merkittävän osan.¹⁵⁴

Myös julkisasiamiehet alkoivat pian soveltamaan perusoikeuskirjaa. Julkisasiamiehet viittasivat perusoikeuskirjaan muun argumentaationsa tukena ja pyrkivät ensimmäisinä tuomaan sille lisäarvoa vain noin kaksi kuukautta perusoikeuskirjan julistuksen jälkeen.¹⁵⁵ Edelleen runsas puoli vuotta perusoikeuskirjan julistuksen jälkeen julkisasiamies Léger pohti perusoikeuskirjan arvoa ja asemaa laajemminkin asiakirjajulkisuutta koskevassa tapauksessa Hautala¹⁵⁶. Ratkaisuehdotuksessaan julkisasiamies Léger toi esiin, ettei perusoikeuskirjan laatijoiden selvää tahtoa olla antamatta sille sitovaa oikeusvaikutusta voitu selvästikään olla ottamatta huomioon. Edelleen Léger tähdensi, että yhteiskunnan poliittiset ja moraaliset arvot eivät aina kokonaisuudessaan ilmene säädännäisessä oikeudessa.¹⁵⁷

¹⁵⁰ Asia T-54/99 max.mobil Telekommunikation Service vastaan komissio, tuomio 30.1.2002, kohta 16

¹⁵¹ Salminen 2007, 289–290

¹⁵² Walkila 2012, s. 816

¹⁵³ Asia T-177/01 Jégo-Quéré vastaan komissio, tuomio 3.5.2002, kohta 47

¹⁵⁴ Salminen 2007, s. 290

¹⁵⁵ Walkila 2011, s. 814

¹⁵⁶ Julkisasiamies Légerin 10.7.2001 antaman ratkaisuehdotuksen 78–86 kohdat asiassa C-353/99 P, Hautala

¹⁵⁷ Walkila 2011 ja Julkisasiamies Légerin 10.7.2001 antaman ratkaisuehdotuksen kohdat 80-81

Julkisasiamiehet jatkoivat perusoikeuskirjaan viittamista mainiten sen olevan vielä lopullista lainvoimaa, mutta antavan sen tietoa unionin oikeusjärjestyksessä taatuista perusoikeuksista. Julkisasiamiehet tunnustivat siten perusoikeuskirjan laintulkintaa ohjaavan soveltamisarvon ja käyttivät sitä niin argumentointinsa tukena kuin vahvistaakseen päättelynsä perusteltavuutta.¹⁵⁸

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin viittasi perusoikeuskirjaan ensimmäisen kerran asiassa C-540/03, Euroopan parlamentti vastaan Euroopan unionin neuvosto¹⁵⁹. Ratkaisussa perusoikeuskirjaa on käytetty ensimmäistä kertaa yhtenä perusoikeussuojan tunnistusperiaatteena ja sen tason tarkastelupohjana. Muun muassa sen perusteella tulivat muotoiltavaksi oikeusnormit, joihin nähden direktiivin lainmukaisuutta tulee valvoa. Ratkaisu on yksi perusoikeussuojan ja kehityksen virstanpylväistä.¹⁶⁰

Yhteisöjen tuomioistuin pidättäytyi pitkään viittaamasta perusoikeuskirjaan. Perusoikeuskirjan sisällöllisen yhtenäisyyden aiemmin todettujen perusoikeuksien kanssa perusoikeuskirjaan tukeutumiselle ei kuitenkaan ollut mitään estettä. Syynä tälle on voinut olla se seikka, että jäsenvaltiot olivat torjuneet mahdollisuuden sisällyttää perusoikeuskirja perustamissopimukseen. Toinen, merkittävä syy pidättäytymiselle näyttäisi olleen se, että melkein koko perusoikeuskirjan antamisen jälkeisen ajan unionin poliittisissa elimissä on ollut vireillä hanke perusoikeuskirjan saattamiseksi tavalla tai toisella osaksi perustamissopimusten järjestelmää. Lissabonin sopimusta edeltäneen, vailla lainvoimaa jääneen perustuslaillisen sopimuksen solmiminen vuonna 2004 poisti tämän esteen.¹⁶¹

Perusoikeuskirja kohtasi tiellään paljon jäsenvaltioiden vastustusta. Perusoikeuskirjan kiistanalaisuutta kuvaa Puolan ja Yhdistyneiden kansakuntien vaatimuksesta Lissabonin sopimukseen liitetty pöytäkirja¹⁶². Pöytäkirjan mukaan perusoikeuskirjan määräysten ei voida nähdä laajentavan unionin tai kansallisten tuomioistuinten

¹⁵⁸ Walkila 2011, s. 814-815

¹⁵⁹ Asia C-540/03 Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 27.6.2006, kohta 38

¹⁶⁰ Salminen 2007, s. 285

¹⁶¹ Salminen 2007, s. 291

¹⁶² Pöytäkirja N:o 30 Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta Puolaan ja Yhdistyneeseen kansakuntaan

toimivaltaa arvioida kansallista lainsäädäntöä tai viranomaissääätelyä. Perusoikeuskirjan Yhteisvastuu-osion säädökset eivät myöskään sisällä kannekelpoisia oikeuksia näiden maiden tuomioistuimissa, ellei näin ole erikseen kansallisessa lainsäädännössä tunnustettu tai säädetty. Eurooppa-neuvosto laajensi lokakuussa 2009 pöytäkirjan koskemaan myös Tsekin tasavaltaa.¹⁶³

Ihmisen perusoikeusturva unionin perusoikeuskirjan nojalla erilaiseksi riippuen siitä, ovatko he Yhdistyneiden kuningaskuntien, Puolan vai jonkun muun jäsenvaltion alueella. Tämä on perusoikeusturvan kannalta tietenkin ongelmallista. Käytännössä kuitenkin tätä opt-out-lauseketta on mahdollista kiertää. Usein EU-tuomioistuin viittaa perusoikeuskirjan ohelle myös muihin ihmisoikeusasiakirjoihin, kuten Euroopan ihmisoikeussopimukseen, sekä unionin yleisiin oikeusperiaatteisiin. Perusoikeuksia sovelletaan unionin yleisinä periaatteina kaikissa unionin jäsenvaltioissa.¹⁶⁴

¹⁶³ Pesonen 2010, s. 99–100

¹⁶⁴ Walkila 2011, s. 819

4 PERUSOIKEUSKIRJA EU:N OIKEUDEN NÄKÖKULMASTA

4.1 Lissabonin sopimuksen tuoma oikeudellinen asema

Lissabonin sopimuksella Euroopan unionista tehdyn sopimukseen (SEU) lisättiin artikla 6, jonka mukaan unioni tunnustaa oikeudet, vapaudet ja periaatteet, jotka esitetään Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, jolla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla. Tämän artiklamuutoksen myötä perusoikeuskirja sai oikeudellisesti sitovan aseman ja se kohotettiin primaarioikeuden tasolle. Tämän artiklan tarkempi määrittely jäänee tuomioistuimen oikeuskäytännölle. Asiassa Kadi¹⁶⁵ tuomioistuin toteaa, että unionin peruseriaatteisiin kuuluu periaate, jonka mukaan kaikissa unionin toimenpiteissä on noudatettava perusoikeuksia. Tämä periaate voi mahdollisesti tarkoittaa sitä, että unionin perusoikeuksilla olisi vahvempi oikeushierarkkinen asema kuin muulla primaarinormistolla. Tällöin muuta unionin lainsäädäntöä pyrittäisiin tulkitsemaan siten, että se olisi sopusoinnussa unionin tunnustamien perusoikeuksien kanssa, ja tuomioistuimella olisi toimivalta kumota perusoikeuksien kanssa ristiriidassa oleva säännös. Tuomioistuin on jo menetellyt näin sekundaarinormiston osalta, esimerkiksi edellä mainitussa asiassa Kadi kumoamalla neuvoston antaman asetuksen siltä osin kuin se koski asian valittajia, koska kyseisellä asetuksella ei oltu tehokkaalla tavalla huomioitu unionin tunnustamiin perusoikeuksiin kuuluvia (kantajien) puolustautumisoikeuksia (oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan) tai heidän omistusoikeuttaan.¹⁶⁶

4.2 Unionin oikeuden etusija

Unionin oikeuden ensisijaisuus on yksi unionin peruseriaatteista. Unionin tuomioistuin on vahvistanut periaatteen asiassa Costa v. ENEL antamassaan tuomiossa 15. heinäkuuta 1964. Tuomion mukaan unionin toimielinten antama lainsäädäntö liitetään jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmään ja unionin oikeus on näin ollen ensisijainen kansallisiin oikeuksiin nähden. Jos jokin kansallinen sääntö on ristiriidassa

¹⁶⁵ Yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P Kadi ja Al Barakaat, kohta 316

¹⁶⁶ Walkila 2011, s. 817

jonkin unionin säädöksen kanssa, jäsenvaltion viranomaisten on pantava täytäntöön unionin säädös.¹⁶⁷

EU-oikeuden etusijassa on kysymys etusijasta yksittäisen oikeusjutun tasolla, jossa etusijan oikeusvaikutuksena on ristiriitaisen kansallisen säännöksen soveltamatta jättäminen. Koska etusijan soveltamisala koskee yksittäisiä lainsoveltamistilanteita, se ei sellaisenaan sovellu lain säätämiseen. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan lojaliteettivelvollisuudesta johtuu kuitenkin kansallisen lainsäätäjän toimivallan rajoituksia. mukaan lukien kielto säätää EU:n oikeuden kanssa ristiriidassa olevia lakeja. Lisäksi asetusten välitön sovellettavuus merkitsee asetusten kanssa ristiriidassa olevan kansallisen normiston muuttamista soveltamiskelvottomaksi. Yksittäisen oikeusjutun tasolla todettu kansallisen oikeuden ristiriitaisuus EU:n oikeuden kanssa voi siis johtaa lainsäädännön muutoksiin jäsenvaltioissa. Esimerkin tästä tarjoaa EY:n tuomioistuimen ratkaisu asiassa Tulliasiamies ja Siilin¹⁶⁸, joka on johtanut merkittäviin lainsäädäntömuutoksiin Suomessa.¹⁶⁹

Perusoikeudet on myös suojattu osana unionin yleisiä oikeusperiaatteita sekä tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Perusoikeudet otetaan huomioon sekä EU:n oikeuden tulkinnassa että EU:n toimielinten säädösten (kuten asetukset, direktiivit, päätökset, ulkosopimukset, puitepätökset ja päätökset) arvioinnissa. EU:n toimielinten säädösten pätevyyttä on arvioitava EU:n oikeuden valossa.¹⁷⁰

4.3 Perusoikeuskirjan soveltamisala 51 artiklan mukaan

Perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta.¹⁷¹ Perusoikeuskirjan selitysten mukaan artiklan tarkoituksena on määrittää selvästi, että perusoikeuskirjaa sovelletaan ensisijaisesti unionin toimielimiin ja elimiin

¹⁶⁷ Asia 6/64 Costa v. ENEL, tuomio kohta Kansallisen tuomioistuimen velvollisuus soveltaa kansallista lainsäädäntöä

¹⁶⁸ C-101/100, tuomio 19.9.2002

¹⁶⁹ Ojanen 2003a, s. 1153

¹⁷⁰ Ojanen 2003 a, s. 1153

¹⁷¹ Perusoikeuskirja 51 art.

toissijaisuusperiaatetta noudattaen. Perusoikeuskirjan selitysten mukaan jäsenvaltioiden velvollisuus noudattaa unionin puitteissa määriteltyjä perusoikeuksia koskee jäsenvaltioita vain silloin, kun ne toimivat ”unionin oikeuden alalla”.¹⁷² Selityksissä viitataan tuomioistuimen ratkaisuihinsa vahvistamaan oikeuskäytäntöön.

Vaikka perusoikeuskirjan ei tarkoitettu soveltuvan puhtaasti kansallisiin asioihin, perusoikeuskirjan soveltamisalasta on ollut keskustelua.¹⁷³ Nizzassa Euroopan unionin perusoikeuskirjasta annetusta julistuksesta lähtien vallalla ovat olleet enimmäkseen näkemykset, joiden mukaan asiaa koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja edellä mainitun perusoikeuskirjan määräyksen välillä vallitsisi jännite. ”Soveltaminen”¹⁷⁴ (perusoikeuskirjan määritelmä) ja ”soveltamisala”¹⁷⁵ (oikeuskäytännön määritelmä) on esitetty käsitteiksi, joissa tämä jännite kiteytyy.¹⁷⁶

Unionin tuomioistuin otti kantaa artiklan soveltamiseen tuoreessa tapauksessa Åkerberg Fransson.¹⁷⁷ Åkerberg Fransson sai haasteen saapua 9.6.2009 Haparanda tingsrättiin (Haaparannan alioikeus) vastaamaan syytteeseen muun muassa törkeästä veropetoksesta. Häntä syytettiin virheellisten tietojen antamisesta verovuosien 2004 ja 2005 veroilmoituksissaan ja työnantajamaksuja koskevien ilmoitusten tekemättä jättämisestä lokakuun 2004 ja lokakuun 2005 väliseltä ajalta.

Ruotsin verovirasto määräsi Åkerberg Franssonille veronkorotukset verovuosilta 2004 ja 2005. Näihin korotuksiin oli lisätty korko. Veronkorotuksiin ei haettu muutosta hallintotuomioistuimessa, ja muutoksenhaku aika päättyi 31.12.2010 verovuoden 2004 osalta ja 31.12.2011 verovuoden 2005 osalta. Veronkorotuksen määräämistä koskeva päätös perustui samaan tekoon eli virheellisten tietojen antamiseen, johon syyte pääasian rikosoikeudenkäynnissä perustuu. Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa nousi esiin kysymys siitä, olisiko Åkerberg Franssonia vastaan nostettu syyte hylättävä sillä perusteella, että hänelle on jo määrätty seuraamuksia samasta teosta toisessa menettelyssä, koska uudelleen rankaiseminen olisi ristiriidassa

¹⁷² Perusoikeuskirjan selitykset, s. 32

¹⁷³ de Visser 2013, s. 45

¹⁷⁴ Implementation

¹⁷⁵ field of application

¹⁷⁶ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 12 päivänä kesäkuuta 2012 Asia C-617/10 Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson, kohta 26

¹⁷⁷ Asia C-617/10 Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson

Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklassa ja perusoikeuskirjan 50 artiklassa mainitun *ne bis in idem* -kiellon kanssa

Ruotsin, Tšekin ja Tanskan hallitukset, Irlanti, Alankomaiden hallitus sekä Euroopan komissio katsoivat, ettei kysymyksiä voida ottaa tutkittaviksi sillä kyseessä olevaa Ruotsin lainsäädäntöä ei voida pitää EU-lainsäädännön soveltamisena. Tuomioistuimien oli tuomiossaan eri mieltä. Sen mukaan perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia on noudatettava silloin, kun kansallinen lainsäädäntö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, joten sellaisia unionin oikeuden alaan kuuluvia tilanteita ei voi olla, joihin kyseisiä perusoikeuksia ei sovellettaisi. Unionin oikeuden sovellettavuus merkitsee perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien sovellettavuutta. Tuomion mukaan Ruotsin arvonlisäverolaki oli unionin arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin implementointia, joten se kuului unionin oikeuden alaan, ja näin ollen perusoikeuskirja soveltui tapaukseen. Tuomioistuimen mukaan perusoikeuskirjan 50 artikla ole esteenä sille, että jäsenvaltio määrää saman teon eli arvonlisäveron ilmoitusvelvollisuuden noudattamatta jättämisen perusteella sekä verotuksellisia että rikosoikeudellisia seuraamuksia.¹⁷⁸

Julkisasiamies Cruz Villalón oli ratkaisuehdotuksessaan maltillisempi. Hänen mukaansa tulkittaessa unionin toimivaltaa vastata perusoikeuksien suojasta silloin, kun jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta julkisen vallan käytössä lähtökohtana on pidettävä unionin erityistä intressiä siihen, että tällaisissa tilanteissa julkisen vallan käytössä noudatetaan perusoikeuksia, sellaisina kuin unioni on ne määritellyt. Julkisen vallan käytön perustuminen alun perin unionin oikeuteen ei yksinään riitä sen toteamiseen, että kyseessä on ”soveltamistilanne”. Julkisasiamiehen mukaan on oikeutettua pitää vaikeasti ratkaistavissa tapauksissa ratkaisevana unionin intressiä antaa perusoikeuksille oma leimansa tai sisältönsä, jolla on etusija kunkin jäsenvaltion niille antamaan sisältöön nähden. Unionin intressi perustuu ensisijaisesti unionin oikeuden ”läsnäoloon” tai jopa sen etusijaan kansalliseen oikeuteen nähden kussakin yksittäistapauksessa.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Asia C-617/10 Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson, tuomion kohdat 16, 21, 27 ja 37

¹⁷⁹ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 12 päivänä kesäkuuta 2012 Asia C-617/10 Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson, kohdat 40-41

Tuomioistuimen oikeudellinen varovaisuus on tarpeen silloin, kun tuomioistuimelta kysytään perusoikeuskirjan soveltamisesta tilanteissa, joissa on puutteellinen yhteys EU-oikeuteen. Tuomioistuimella tulisi olla selkeät ja painavat syyt, milloin tuomioistuin päättää nojata eurooppalaisiin perusoikeuksiin näissä tapauksissa.¹⁸⁰ Tuomioistuimen tuomio ei kuitenkaan ole täysin yllättävä. Perusoikeudet ovat suojattu unionin yleisinä periaatteina unionin oikeuden soveltamisalalla. Perusoikeuskirjan ja yleisten periaatteiden erilainen soveltamisala johtaisi sekaannuksiin ja epä johdonmukaisuuksiin. Jos kytkös unionioikeuteen on olemassa, perusoikeuskirja toimii suojan minimitason määrittäjänä. Kansallinen oikeusjärjestelmä voi soveltua vain, mikäli se ei vaaranna unionioikeuden etusijaa, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta.¹⁸¹ Yhdessä tapauksen Melloni kanssa tuomioistuin on ottanut ensimmäiset askeleet muovatakseen yleistä teoriaa perusoikeuskirjan soveltamisesta.

4.4 Perusoikeuskirjan suojan taso 53 artiklan mukaan

Perusoikeuskirjan 53 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita niin että se rajoittaisi tai jäsenvaltioissa tunnustettuja perusoikeuksia niiden soveltamisalojen mukaisesti. Perusoikeuskirjan selityksien mukaan määräyksen tavoitteena on säilyttää unionin oikeudessa, jäsenvaltioiden lainsäädännössä ja kansainvälisessä oikeudessa kunkin soveltamisalalla sillä hetkellä annetun suojan taso.¹⁸² Artikkelin tulkinnasta ei ole yksimielisyyttä ja sitä on pidetty tulkinnanvaraisena sekä EU:n oikeuden etusijan että EU:n perusoikeuksien ja kansallisten perusoikeuksien välisen suhteen näkökulmasta.¹⁸³

Tuomioistuin otti kantaa tähän kysymykseen tapauksessa Melloni¹⁸⁴. Ennakkoratkaisupyyntö koski eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä 13.6.2002 tehdyn neuvoston puitepäätöksen¹⁸⁵ 4 a artiklan 1 kohdan tulkintaa ja tarvittaessa sen pätevyyden arviointia. Ennakkoratkaisupyyntöönä pyydettiin unionin tuomioistuinta myös tarvittaessa

¹⁸⁰ de Visser 2013, s. 46

¹⁸¹ Genberg 2014, s. 47

¹⁸² Perusoikeuskirjan selitykset s. 35

¹⁸³ Ojanen 2003 a, s. 1153–1154

¹⁸⁴ Asia C-399/11 Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal

¹⁸⁵ Neuvoston puitepäättös 2009/299/YOS, tehty 26.2.2009 (EUVL L 81, s. 24)

tutkimaan kysymystä siitä, voiko jäsenvaltio Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 53 artiklan nojalla kieltäytyä panemasta täytäntöön eurooppalaista pidätysmääräystä sillä perusteella, että asianomaiselle henkilölle kansallisessa perustuslaissa taattuja perusoikeuksia loukataan.¹⁸⁶

Tuomioistuimien totesi, että puitepääöksessä ei jätetä huomiotta oikeutta perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattuihin tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin eikä sen 48 artiklan 2 kohdassa taattuja puolustautumisoikeuksia. Puitepääöksen 2002/584 4 a artiklan 1 kohta on yhteensopiva perusoikeuskirjan 47 artiklasta ja 48 artiklan 2 kohdasta johtuvien vaatimusten kanssa.¹⁸⁷

Tuomioistuimen mukaan tulkintaa, jonka mukaan perusoikeuskirjan 53 artiklassa sallitaan yleisesti jäsenvaltion soveltavan perustuslaissaan taattua perusoikeuksien suojan tasoa, kun se on korkeampi kuin perusoikeuskirjasta johtuva, ja tarvittaessa pidättyvän soveltamasta unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä, ei voida hyväksyä. Perusoikeuskirjan 53 artiklan tulkitseminen tällä tavoin loukkaisi unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatetta siten, että sallisi jäsenvaltion estävän perusoikeuskirjan kanssa täysin yhdenmukaisten unionin oikeuden toimien soveltaminen, kyseisen valtion perustuslaissa taattujen perusoikeuksien nojalla.¹⁸⁸

Tällainen tulkinta on kiistanalainen. Se näyttäisi edellyttävän, että (perustuslaki)tuomioistuimet pidättäytyvät soveltamasta laajempaa turvaa antavaa kansallista perusoikeusnormistoa tapauksissa, jotka jäävät perusoikeuskirjan soveltamisalan alle. Kansalliset tuomioistuimet voivat nähdä Unionin tuomioistuimen oikeuksien vähentäjänä, ei oikeuksien puolustajana.¹⁸⁹ Voidaankin kysyä, asettaako tuomio EU-oikeuden ensisijaisuudelle ja perusoikeuskirja takaamalle ihmisoikeuksien suojan tasolle liian suuren painoarvon tilanteessa, jossa kansalliset perusoikeudet suojaavat yksityistä enemmän kuin perusoikeuskirja edellyttäisi.¹⁹⁰ Tulkinta ei kuitenkaan ole täysin yllättävä. EU-oikeuden ehdoton etusija on vahvistettu unionin

¹⁸⁶ Asia C-399/11 Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal, kohta 1

¹⁸⁷ Asia C-399/11 Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal, tuomion kohdat 53 ja 54

¹⁸⁸ Asia C-399/11 Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal, kohta 64 (?)

¹⁸⁹ de Visser 2013, s. 46

¹⁹⁰ Raito 2014, s. 115

tuomioistuimen käytännössä. Lisäksi kun unionin oikeuden toimi edellyttää kansallisia täytäntöönpanotoimia, kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet saavat edelleen soveltaa perusoikeuksien suojan kansallista tasoa, kunhan tämä soveltaminen ei vaaranna suojan tasoa, joka on vahvistettu perusoikeuskirjassa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, eikä unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta.

5 PERUSOIKEUSKIRJA SUOMEN VALTIOSÄÄNNÖN NÄKÖKULMASTA

5.1 Suomen täysivaltaisuus ja unionijäsenyys

Suomen valtiosäännön perusteet on lausuttu perustuslain ensimmäisessä pykälässä. Sen mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Euroopan unionin jäsenyys on ravistellut perusteistaan lähtien käsityksiä Suomen täysivaltaisuudesta. Unionin jäsenyyden myötä Euroopan unionin toimielimille on annettu Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kohdistuvaa julkista valtaa lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan muodossa, mikä on rajoittanut Suomen valtioelinten vastaavaa toimivaltaa. EU-jäsenyys on merkinnyt poikkeuksia myös siihen, miten Suomi voi käyttää päätösvaltaa suhteessa muihin valtioihin tai kansainvälisiin järjestöihin.¹⁹¹

EU:n primäärin oikeuden ja kansallisten valtiosääntöjen suhdetta onkin usein hahmotettu hierarkiaan ja keskinäiseen kilpailuun viittaavin luonnehdinnoin.¹⁹² Nytemmin tuodaan kuitenkin yhä vahvemmin esiin valtiosääntöjen vastavuoroiseen linkittymiseen ja yhteennivoutumiseen liittyviä kehityskulkuja ja painotuksia. Unionin konstitutionalisoitumisen ja jäsenmaiden lähestymiskehityksen myötä oli aika tarkastella kansallista valtiosääntöä uudelleen.¹⁹³

Euroopan unionin viimeaikainen kehitys antoi aiheen arvioida perustuslain mainintaa EU-jäsenyydestä. Oikeusministeriön perustuslain tarkistamiskomitean mukaan ”kokonaisuutena arvioiden jäsenyydellä Euroopan unionissa on siinä määrin merkitystä, että sen pitäisi tulla ilmi myös valtiojärjestyksen perusteita koskevat perustuslain luvusta.”¹⁹⁴ Lisäksi komitea pohti, tulisiko perustuslakiin sisällyttää erityinen valtuussäännös toimivallan siirtämisestä Euroopan unionille.

Muutos perustuslakiin tuli voimaan 1. maaliskuuta 2012. Nyt perustuslain 1§:n kolmannen momentin mukaan ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomi on

¹⁹¹ Ojanen 2010a, s. 225

¹⁹² Salminen 2009, s. 268

¹⁹³ Salminen 2009, s. 256

¹⁹⁴ Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö 9/2010, s. 58., samasta myös PeVL 13/2008 vp.

Euroopan unionin jäsen.”¹⁹⁵ EU-oikeuden kannalta kapeasti tarkasteltuna perustuslain maininnoilla Euroopan unionista ei ole varsinaista merkitystä. Mikään ei näyttäisi vaativan sitä, toisaalta mikään ei myöskään kiellä sisällyttämästä EU:ta jäsenvaltion perustuslakiin. Eurooppaisen konstituution kannalta vaikuttaa kuitenkin siltä, että unionin konstituution luonteen ja ominaisuuden kannalta pyrkimykset konstitutionalisoida EU kansallisella tasolla ovat vähintäänkin yhtä tärkeitä kuin unionitasolla.¹⁹⁶

EU:n valtiosääntöistymiselle ja EU:n perussopimusten konstitutionaalisen luonteen kannalta suhde kansallisiin perustuslakeihin on keskeinen. Miten tahansa EU kehittyä, kansalliset perustuslait ovat olemassa. Eivätkä vain olemassa, vaan useassa jäsenvaltiossa jäsenyys EU:ssa palautetaan valtion omaan ja lisäksi viimesijaista auktoriteettia vaativaan perustuslakiin, jota pidetään EU:n vallan alkuperäisenä lähteenä.¹⁹⁷

5.2 Ei valtiosääntötuomioistuinta

Valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuus on ollut Suomessa eräänlainen ”ikuisuusaihe”.¹⁹⁸ Valtiosääntötuomioistuimen puuttuessa eduskunnan perustuslakivaliokunnan asemaa on verrattu valtiosääntötuomioistuimiin. Perustuslakivaliokunnan osalta ei kuitenkaan voida havaita olevan tarpeeksi perusteita tehdä kokonaisvaltainen rinnastus funktionaaliseen valtiosääntötuomioistuimeen. Yksittäisiä valtiosääntötuomioistuin piirteitä voi havaita myös muillakin perustuslainmukaisuutta valvovilla orgaaneilla ilman, että pyritäisiin niinkään varsinaisiin rinnastuksiin.¹⁹⁹ Perustuslainmukaisuuden valvonnan järjestäminen on uneversaalisti tärkeä kysymys. Perustuslain muodostaessa normihierarkian ylimmän asteen on tarkoituksenmukaista valvoa, ettei lainsäätäjät säädä tai ole tullut säätäneeksi sellaisia lakeja, jotka ovat ristiriidassa perustuslain kanssa. Tällainen valvonta kattaa yleensä sekä muodollisen että aineellisen perustuslainmukaisuuden valvonnan.²⁰⁰

¹⁹⁵ PL1 § 3 mom.

¹⁹⁶ Salminen 2009, s. 258

¹⁹⁷ Salminen 2009, s. 257–258

¹⁹⁸ Ks. Keskustelusta esimerkiksi Nieminen 2007

¹⁹⁹ Hautamäki, 2006, s. 586–588

²⁰⁰ Hautamäki 2006, s. 599

Suomen perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.²⁰¹ Valiokuntatyöskentelystä säädellään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä.²⁰²

Vuoden 1919 Hallitusmuodossa omaksuttiin ennakollinen ja abstrakti perustuslakikontrolli. Tuomioistuimille ja muille viranomaisille ei annettu valtaa tutkia lakien perustuslainmukaisuutta, vaikka sitä oli niille ehdotettu. Niillä oli HM 92.2§:n mukaan valta tutkia vain lakia alemman tasoisten säädösten perustuslainmukaisuutta. Ajan myötä suomen oikeuslaitoksen linjaksi vakiintui, että lain perustuslainmukaisuuden arviointi oli ensi kädessä lainsäätäjän asia. Tuomioistuimet eivät oma-aloitteisesti ottaneet tutkintavalta itselleen.²⁰³

Lukuisista perustuslakeihin tehdyistä muutoksista huolimatta Hallitusmuodon mukainen lakien perustuslainmukaisuuden valvonta pysyi pitkään muuttumattomana. Euroopan yhdentymiskehitys joudutti lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan kehittymistä. Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta annetussa laista vuodelta 1993 edellytettiin annettavan etusija ETA-säädöksille jos ne olivat ristiriidassa suomalaisten lakien tai säädösten kanssa. Perustusvaliokunta katsoi lakiehdotuksen kyseisten kohtien täydentävän hallitusmuodon 92.2§:ää ja viittasi kantaansa, jonka mukaan hallitusmuodon 92.2§ ei salli lakien perustuslainmukaisuuden tutkimista yksittäisissä soveltamistapauksissa. Laki voitiin hyväksyä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Suomen liittyessä Euroopan yhteisöön voimaansaattamislakiin ei sisällytetty määräyksiä EY:n oikeuden etusijasta, vaan etusijaa pidettiin jo itsestään selvänä.²⁰⁴

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä ei luotu vielä institutionaalisia perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmiä, osakseen siksi, että perustuslakivaliokunnan mukaan kysymys perustuslain noudattamisen valvonnasta ei

²⁰¹ PL 74§

²⁰² Eduskunnan työjärjestys 40/1999 v. 2000

²⁰³ Nieminen 2007, s. 18

²⁰⁴ Nieminen 2007, s. 17

koske vain perusoikeuksia vaan yleisemmin koko valtiosääntöä. Myös Perustuslaki 2000 -työryhmä päätyi siihen, että suomessa ei ole tarvetta eikä riittävästi perusteita erilliselle valtiosääntötuomioistuimelle. Sellaisen perustaminen olisi ollut työryhmän mukaan merkittävä muutos koko valtiosäännön perusteisiin sekä muuttanut vallitsevan valtiovallan jaon perusteita. Perustuslaki 2000 – komitea oli samoilla linjoilla työryhmän kanssa. Sen mukaan uudessakin perustuslaissa oli tarkoitus säilyttää perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonta ja perustuslakivaliokunnan johtava asema normikontrollissa. Valtiosääntötuomioistuimen perustamisen sijaan komitea ehdotti ennakkovalvontaa täydennettäväksi perustuslain 106 §:n säännöksellä perustuslain etusijasta.²⁰⁵

Perustuslakivaliokunta ei ole de facto valtiosääntötuomioistuin, vaikka se omaakin valtiosääntötuomioistuinpiirteitä. Keskeinen tällainen piirre on perustuslainmukaisuuskontrollifunktio.²⁰⁶ Eduskunnan perustuslakivaliokunta voidaan sijoittaa niiden jäsenvaltioiden valtiosääntötuomioistuinista, korkeimmista oikeuksista ja muista vastaavista orgaaneista koostuvien ”valtiosääntötoimijoiden” joukkoon, joka on tavalla tai toisella asettanut reunaehdot esimerkiksi EU-säädösten valtiosisäiselle toimeenpanolle ja sovellettavuudelle kansallisista perustuslaeista ja niiden perusoikeusnormeista juonituvin perustein.²⁰⁷

5.3. Perustuslakivaliokunta oikeuksien puolustajana

Vaikka Suomi on ollut edistämässä unionin perusoikeuslottuvuuden vahvistumista, oli perustuslakiavaliokunnan kanta unionin perusoikeuskirjaan aluksi epäileväinen. Sen mukaan ”kansallisen perusoikeusjärjestelmän kannalta unionin perusoikeusasiakirjan vaikutukset voisivat olla hyvin arvaamattomia muun muassa EY-oikeuden ensisijaisuuden vuoksi.” Sen lisäksi valiokunta tähdensi, että jo Euroopan unionin perusoikeuskirja-hankkeen varhaisessa selvitysvaiheessa tuli kiinnittää vakavasti huomiota hankkeen tavoitteisiin ja määritellä ne selkeästi. Keskeisin seikka oli perusoikeuskirjan oikeudellinen luonne, myös kansallisen valtiosäännön kannalta.²⁰⁸

²⁰⁵ Nieminen 2007, s. 17–18

²⁰⁶ Hautamäki 2006, s. 606

²⁰⁷ Ojanen 2009a. s.155

²⁰⁸ PeVL 6/1999 vp., s.2 kohta Perustelut

Myöhemmin perustuslakivaliokunta on lausunut, että ”EU:n perusoikeuksien sitovuus saa ulottua jäsenvaltioihin vain niille kuuluvissa EU:n oikeuden toimeenpanotehtävissä eikä saa tällöinkään heikentää kansallisen perusoikeussuojan tasoa”.²⁰⁹ Perustuslakivaliokunta ei perustellut kannanottoaan vaikka kotimaisten perusoikeuksien ja EU:n perusoikeuksien suhde on valtiosäännöllinen kysymys, jonka arvioiminen kuuluu nimenomaan perustuslakivaliokunnalle.²¹⁰ Perustuslakivaliokunta pitää tiukasti kiinni roolistaan perus- ja ihmisoikeuksien tulkintaa ja valvontaa harjoittavana toimielimenä kansallisessa lainsäädäntömenettelyssä tai Euroopan unionin asioiden ennakkokäsittelyssä. Lissabonin sopimuksen voimaansaattamista käsitellessään valiokunta lausui, että ”perusoikeusulottuvuuden vahvistaminen ei muuta perustuslakivaliokunnan roolia perus- ja ihmisoikeuksien tulkintaa ja valvontaa harjoittavana toimielimenä kansallisessa lainsäädäntömenettelyssä tai Euroopan unionin asioiden ennakkokäsittelyssä. Valiokunnan asiana on arvioida perus- ja ihmisoikeussäännösten kannalta myös unionin oikeuden kansallista täytäntöönpanoa varten annettavia lakiehdotuksia”.²¹¹

Perustuslakivaliokunta on lausunut, että ” Perusoikeuskirjan 53 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka tunnustetaan muun muassa unionin oikeudessa ja jäsenvaltioiden perustuslaeissa, niiden soveltamisalojen mukaisesti. Jos tämä määräys on yhteydessä 51 artiklan käsitteeseen ”unionin oikeuden soveltaminen” ja jos tätä käsitettä tulkitaan EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti, on EU:n perusoikeuksilla ehdoton etusija suhteessa kansallisiin perusoikeuksiin kaikissa niissä tilanteissa, joiden voidaan abstraktisella tasolla katsoa kuuluvan unionin toimivaltaan. *EU:n perusoikeuksien näin laaja sovellettavuus ei ole kansalliselta kannalta hyväksyttävissä ilman EU:n perusoikeuksien ja Suomen perustuslain perusoikeussäännösten sisällön hyvin suurta vastaavuutta.*”²¹²

²⁰⁹ PeVL 25/2001, kohta Perusoikeuskirja (s.4)

²¹⁰ Ojanen 2003a s. 1158

²¹¹ PeVL 13/2008, kohta Perusoikeusulottuvuuden vahvistaminen. Ks. myös esim. PeVL 36/2006 s. 7 ja PeVL 7/2003, s. 10

²¹² PeVL 25/2001 kohta Perusoikeuskirja (s.4-5), kursivointi MK.

Lissabonin sopimusta käsiteltäessä perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien tulkinnan kannalta on tärkeää, että unionin perusoikeusjärjestelmä kiinnittyy jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen ohella nykyistä vahvemmin Euroopan ihmisoikeussopimukseen eikä Unionin perusoikeusjärjestelmä ei korvaa kansallista perusoikeusjärjestelmää.²¹³

5.4 Perusoikeuskirjan soveltamisala rajoittajana

Perusoikeuskirjan soveltamisala on rajoitettu koskemaan unionin toimielimiä, elimiä, laitoksia sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin kun ne soveltavat unionin oikeutta. Tällöin niiden tulee kunnioittaa ja edistää perusoikeuksien soveltamista. Tällä on kaksi merkitystä: yhtäältä perusoikeuskirjan oikeudet velvoittavat kaikkia unionin elimiä niiden kaikessa toiminnassa, mutta soveltamisalan rajausta osoittaa sen, että velvoittavuus kohdistuu esimerkiksi Suomen julkisen vallan elimiin vain niiden toimiessa unionin oikeuden soveltamisalalla.²¹⁴ Perusoikeuskirjan tarkoituksena ei ole luoda standardia, jonka valossa kansallisten unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolella olevien toimien yhdenmukaisuutta voitaisiin arvioida.²¹⁵

Yleisillä määräyksillä turvataan, että perusoikeuskirjan määräysten ei voi tulkita rajoittavan tai loukkaavan unionin oikeudessa, kansainvälisessä oikeudessa tai jäsenvaltioiden valtiosäännöissä tunnustettuja ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia. Perusoikeuskirjan ei ole tarkoitus vaikuttaa rajoittavasti kansainvälisten ihmisoikeuksien ja kansallisten perusoikeuksien soveltamiseen tai tulkintaan silloin, kun kysymys ei ole unionin oikeuden soveltamisesta. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että perusoikeuskirjan sisältämät oikeudet eivät saa etusijaa suhteessa kansallisella tasolla turvattuihin perus- ja ihmisoikeuksiin unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolella toimittaessa.²¹⁶ Perusoikeuskirjasta ei siis muodostu yleisesti sovellettavaa ylikansallista perusoikeusjärjestelmää, vaan kansallista perusoikeusjärjestelmää täydentävä lisä, jota käytetään unionin oikeuden soveltamisalalla. Soveltamisalajaottelun sisältyminen yleisiin määräyksiin korostaa pikemminkin

²¹³ PeVL 13/2008, kohta Perusoikeuslottuvuuden vahvistaminen

²¹⁴ HE 67/2006 vp, yleiset määräykset

²¹⁵ Helander 2001, s. 109

²¹⁶ HE 67/2006 vp, yleiset määräykset

unionin ja jäsenvaltioiden perusoikeuksien rinnakkaisuutta kuin niiden hierarkkisuutta²¹⁷.

Perusoikeuskirjan sitovuuden osalta kansallisella tasolla tulkintaongelma kärjistyy siihen, milloin EU-oikeuden materiaalin normi soveltuu käsiteltävään asiaan siinä määrin merkittävällä tavalla, että kansallisen tuomioistuimen on otettava normi huomioon ja että sitä sovellettaessa on huomioitava myös asiaan liittyvä perusoikeuskirjan tulkinta. Kysymys on ilmeisen ongelmallinen ja edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Tuomiota tapauksessa Åkerberg Fransson voidaan pitää rajatapauksena.²¹⁸ Tuomio on saanut kritiikkiä sekä oikeuskirjallisuudessa että Saksan perustuslakituomioistuimelta. Saksan perustuslakituomioistuin (Bundesverfassungsgericht) totesi, ettei se hyväksy näin laajaa tulkintaa. Sen mukaan Åkerberg Franssonin tulkinta on nähtävä erittäin rajallisena, sillä laajempi tulkinta johtaisi unionin tuomioistuimen toimivallan ylittämiseen.²¹⁹ Saksan tuomioistuimella on aiemminkin ollut pidättäytyvä asenne unionin toimivaltaan nähden, joten dialogi tuomioistuinten välillä jatkuu.

5.5. Oikeusnormien hierarkia – *lex superior* ja *lex specialis*

Voimaansaattamislaki oli ns. blankettilaki, mutta liittymissopimuksen 1 artiklasta sekä tarkempia liittymisehtoja sisältävästä liittymisasiakirjasta käy ilmi, että Suomi sitoutui noudattamaan EU:n oikeutta mukaan lukien sen perusoikeuksia sekä EU:n oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta koskevat ratkaisut sellaisina kuin ne olivat EU:n oikeudessa voimassa liittymishetkellä. Näin ollen EU:n oikeuden etusija on myös Suomen oikeutta voimaansaattamislain välityksellä.²²⁰

Suomen liittymistä Euroopan unioniin koskevan sopimuksen valtiosisäinen voimaansaattamislaki käsiteltiin ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska liittymissopimus oli ristiriidassa perustuslain kanssa. Ristiriidat liittyivät perustuslain säännöksiin Suomen täysivaltaisuudesta sekä valtioelinten

²¹⁷ Helander 2001, s. 109

²¹⁸ Raitio 2014, s. 114

²¹⁹ Saksan Perustuslakituomioistuimen lehdistötiedote BVerG, 1 BvR 1215/07, 24.4.2013

²²⁰ Ojanen 2003a, s. 1159-1160

valtaoikeuksista ja keskinäisistä toimivaltasuhteista. Voimaansaattamislaki on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslaki, joka on tavallisen lain tasolla.²²¹

Perusoikeusuudistuksen laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta (969/1995) on sekä *lex superior* että *lex posterior* suhteessa voimaansaattamislakiin: laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta tuli voimaan 1.8.1995 kun voimaansaattamislaki tuli voimaan jo 1.1.1995. Yhtäältä voitaneen ajatella, että perusoikeusuudistusta säätäessään perustuslainsäätäjät ei tarkoittanut loukata Suomea jo tuolloin sitonutta EU:n liittymissopimusta ja siitä seuraavia velvoitteita, toisaalta perusoikeusuudistus ilmentää tuoreempaa tietoa siitä, mitä oikeuksia tulisi suojella juuri perusoikeuksien tasolla. Perusoikeusuudistuksen *lex posterior* ja *lex superior*- luonne voi kuitenkin saada merkitystä vain Suomen oikeuden tasolla, EU:n oikeudessa niillä ei ole sijaa.²²²

²²¹ Ojanen 2003a, s. 1159-1160.

²²² Ojanen 2003 a, s. 1159–1160

6 PERUSOIKEUSKIRJA KOTIMAISISSA OIKEUDELLISISSA KÄYTÄNNÖISSÄ

6.1 Perusoikeuksien vaikutus EU säädösten kansalliseen valmisteluun

Perustuslain 93§:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa EU:ssa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Kun kysymys on nimenomaan perusoikeuskytkentäisestä EU-säädösehdotuksesta, eduskunnalla on toimivalta osallistua niitä koskevaan kansalliseen valmisteluun siten, kuin perustuslain 96§:ssä säädetään. EU-säädösehdotusten kansallisessa valmistelussa on otettava huomioon myös perustuslain 22§:n määräys julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.²²³

Valtioneuvoston kirjelmissä EU-säädösehdotuksista eduskunnalle ehdotusta on jo usein pyritty arvioimaan perusoikeusnäkökulmasta. Valtioneuvoston oikeuskansleri on monesti toiminnallaan suunnannut valtioneuvoston huomiota perusoikeuksiin.²²⁴

Selvemmin perusoikeuksien merkitys EU-säädösten kansallisessa valmisteluissa on tullut esiin, kun ehdotuksia on käsitelty eduskunnan valiokunnissa ja nimenomaan perustuslakivaliokunnissa.²²⁵ Välitön oikeusvaikutus ja etusijaperiaate voivat (toistaiseksi lähinnä teoriassa) aiheuttaa sen, että suomalaiset tuomioistuimet ja viranomaiset soveltavat sellaista EU normia, joka on ristiriidassa perusoikeussäännösten kanssa. Saksan liittovaltion valtiosääntötuomioistuin on todennut tästä ristiriitamahdollisuudesta, ettei Saksassa tuolloin sovelleta etusijaperiaatetta.²²⁶ Myös Italian valtiosääntötuomioistuin on kieltäytynyt antamasta EU:n oikeudelle ehdotonta etusijaa juuri maansa perustuslakien perusoikeuksiin nähden.²²⁷ Eräät perustuslakivaliokunnan kannanotot viittaavat siihen, että valiokunta

²²³ Ojanen 2003a, s. 1160, ks. myös PL 22§, PL 93§ ja PL 96§

²²⁴ Ojanen 2003a, s. 1160

²²⁵ Ojanen 2003a, s. 1161

²²⁶ Saraviita 2005, s. 59

²²⁷ Ojanen 2003a, s. 1158

päättelee perusoikeussäännösten suhteesta EU-oikeuteen samansuuntaisesti Saksan valtiosääntötuomioistuimen kanssa.²²⁸

6.2 Perusoikeuksien vaikutus EU:n oikeuden valtiosisäisessä toimeenpanossa

6.2.1 EU-säädösten toimeenpano ja perusoikeudet

EU-säädösten valtiosisäisessä toimeenpanossa perusoikeuksien huomioiminen on erityisen merkityksellistä. Tällöin EU-säädös on hyväksytty ja koska unionin perusoikeudet voivat olla sisällöltään ja tasoltaan vaatimattomampia verrattuna kotimaisiin perusoikeuksiin, saattaa valtiosisäisessä toimeenpanossa syntyä tilanne, jossa EU-säädöksen toimeenpano saattaisi ainakin ensi silmäyksellä edellyttää tinkimistä kotimaisen perusoikeussuojan tasosta.²²⁹

Julkisen vallan on perustuslain 22§:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Suomea sitovat myös useat ihmisoikeussopimukset, joiden vastuusta Suomi ei vapaudu edes EU-oikeuden valtiosisäisen toimeenpanon ja soveltamisen tilanteessa²³⁰. Tästä johtuen säädösten valtiosisäisessä toimeenpanossa tulisi tavoitella ratkaisua, joka mahdollisimman tehokkaasti turvaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen.²³¹

EU-säädösten toimeenpanossa kotimainen lainsäätäjä soveltaa unionin oikeutta ollen näin sidottu unionin perusoikeuksiin. Lainsäätäjä ei ”astu pois” Suomen oikeudesta, eivätkä EU:n oikeus ja kansalliset perusoikeudet ole toisistaan erillisiä.²³² Tämä on täysin välttämätöntä, koska perusoikeuksiin ei kaiken kattavina ja läpäisevinä sovi ajatus jäykistä soveltamisrajoista eri oikeuden alojen välillä. Lisäksi EU-oikeuden valtiosisäinen soveltaminen perustuu yleensäkin monitasoiseen ja – muotoiseen vuorovaikutukseen kansallisen oikeusjärjestyksen kanssa.²³³

²²⁸ Saraviita 2005, s. 59–60

²²⁹ Ojanen 2003a, s.1162

²³⁰ Ks. Esim. Matthews v. United Kingdom, kohta 32

²³¹ Ojanen 2003a, s.1162

²³² Toisin esim. Jyräki 2003, s. 446–468

²³³ Ojanen 2003a, s. 1162–1163

EU-säädösten toimeenpanossa erityispiirteenä on, että niissä kotimaisen lainsäätäjän toiminta määräytyy valtiosääntöoikeuden ohella ja sijasta EU-oikeuden tasolta. Etenkään kotimaisten perusoikeusnormien vaikutus EU-säädösten implementointilakeja säädettäessä ei sillä tavoin ole yksiselitteinen kuin säädettäessä kotimaisia lakeja. Toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien kannalta asianmukaiseen lopputulokseen voidaan ainakin useimmissa tilanteissa päätyä yhtä hyvin Suomen valtiosääntöoikeuden kuin EU-oikeuden tasolta ja lainsäätäjä on sidottu EU-perusoikeuksiinkin säätäänsä EU-säädösten implelementointilakeja. EU-oikeuden nykytilassa voidaan lähteä siitä, että ”EU-lainsäätäjä” ei ole halunnut poiketa perusoikeuksista, mistä syystä implementoitava EU-säädös voidaan olettaa perus- ja ihmisoikeusmukaisiksi. Joka tapauksessa voidaan lähteä siitä olettamuksesta, että EU-säädös on sopusoinnussa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, sillä ihmisoikeussopimus asettaa vähimmäistason vastaavien perusoikeuksien suojalle EU:ssa.²³⁴

EU-säädökset ovat ns. vähimmäistaso- tai minisäännöksiä, jotka eivät ole ongelmallisia niiltä osin kuin kotimainen oikeus takaa laajemman tai tasokkaamman oikeuden. Vähimmäisluonteisten EU-säädösten soveltamisalaa ei kuitenkaan voida supistaa kansallisin lainsäädäntötoimenpitein, vaan oikeuksille on annettava vähintään EU-säädösten suojan mukainen taso Suomen oikeudessa.²³⁵ Tälle tulkinnalle on kuitenkin tullut haastetta unionin tuomioistuimen suunnalta. Asiassa Melloni tuomioistuin korosti unionioikeuden toteutumista perusoikeuksien kustannuksella. Kansallisia laajempaa suojaa antavia perusoikeussäännöksiä ei voinut toteuttaa, kun ne vaaransivat sinänsä perusoikeuskirjan kanssa täysin yhdenmukaisten unionin oikeuden toimien soveltamisen.

EU:n säädökset ovat usein kieliasunsa puolesta avoimia ja tulkinnanvaraisia. Jäsenvaltioilla on jo EU-oikeuden tasolta harkintavaltaa sen suhteen, mitkä ovat direktiivien ja puitepäättösten toimeenpanon muodot ja keinot. Sekä Suomen oikeuteen että EU-oikeuteen sisältyy perusoikeusmyönteinen laintulkinta sekä jälkimmäiseen velvollisuus olettaa EU-säädös päteväksi. Kansallisella lainsäätäjällä on siten paitsi

²³⁴ Ojanen 2009a. Perusoikeuskirjan suojan tasosta ks. luku ?

²³⁵ Ojanen 2003a, s. 1163

oikeus, myös velvollisuus pyrkiä EU-säädöksen toimeenpanossa lopputulokseen, joka turvaa perusoikeudet.²³⁶ Toisaalta kun kansallinen toimija käyttää harkintavaltaa EU-säädöksen toimeenpanossa, EU ei voi taata, että ihmisoikeudet toteutuvat täysimääräisesti.

6.2.2. Tulkinnallinen yhteensovittaminen

Union oikeuden ja kansallisen perusoikeusnormin välinen ristiriita tulisi ensisijaisesti pyrkiä poistamaan tulkinnalla. Kyseessä olevaa EU-säädöstä tulisi tulkita kansallisten perusoikeusnormien valossa niin, että ristiriita ratkeaa. EU-oikeuden perusoikeusmyönteinen tulkinta luo velvollisuuden pyrkiä toimeenpanossa tulokseen, joka mahdollisimman tehokkaasti turvaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen²³⁷.

Perustuslakivaliokunta käytti perusoikeusmyönteistä tulkintaa käsitellessään hallituksen esitystä telemarkkinalain muuttamiseksi. Perustuslakivaliokunta totesi, että implementointilakiehdotukseen ehdotetut muutokset olivat eräiltä kohdin ”vastoin omaisuuden perustuslain suojaa”.²³⁸ Valiokunta kuitenkin kiinnitti huomiota siihen, että omaisuuden suoja on perusoikeutena suojattu myös EU-oikeudessa ja että EY:n tuomioistuinkäytännön valossa perusoikeudet ovat sekä tulkinnan että pätevyyden perustana EY:n toimielinten antamille säädöksille.²³⁹ Lausunnossaan perustusvaliokunta totesi, että ”esimerkiksi tilaajayhteyksien eriytettyä tarjoamista koskevaa asetusta on tulkittava ns. perusoikeusmukaisella tai -ystävällisellä tavalla. Jos tällaisin tulkinnoinkaan ei saada asetukselle hyväksyttävää sisältöä, asetusta on pätemätön.”²⁴⁰ Valiokunta kiinnitti huomiota kahteen EU-tuomioistuimen tulkintakäytännöstä löytyvään tulkintasääntöön: yksittäisiä yhteisöoikeuden säännöksiä ei saa tulkita perusoikeuksien vastaisella tavalla²⁴¹ ja mikäli jokin säännös antaa sijaa tulkintavaihtoehtojen, niistä on valittava kaikkein perusoikeusmukaisin²⁴². Tulkittuaan sekä asetusta että sen implementointilakiehdotusta valiokunta päätyi kantaan, jonka

²³⁶ Ojanen 2003a, s. 1163-1164

²³⁷ Ojanen 2003a, s. 1164

²³⁸ PeVL 5/2001 vp, s.2

²³⁹ Ojanen 2009a, s. 134-135

²⁴⁰ PeVL 5/2001 vp., s.2

²⁴¹ C-100/88 Oyowe & Traore v Commission, tuomion kohta 16

²⁴² C-5/88 Wachauf v Germany, tuomion kohta 19

mukaan hallituksen esitys oli sisällöltään sopusoinnussa asetuksen kanssa ja lakiehdotus oli asianmukaista hyväksyä hallituksen esityksen mukaisena.²⁴³

6.2.3. Tavallisen lain säätämisjärjestys perustuslain vastaisissa tilanteissa

Suomen liittymistä Euroopan unioniin koskevan sopimuksen valtiosisäinen voimaansaattamislaki käsiteltiin ns. supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä, koska liittymissopimus oli ristiriidassa perustuslain kanssa. Ristiriidat liittyivät perustuslain säännöksiin Suomen täysivaltaisuudesta sekä valtioelinten valtaoikeuksista ja keskinäisistä toimivaltasuhteista. Voimaansaattamislaki on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslaki, joka on tavallisen lain tasolla.²⁴⁴ Tietyissä tapauksissa perustuslain kanssa ristiriidassa olevan EU-säädöksen toimeenpanolaki voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Tavallisen lain säätämisjärjestystä voidaan käyttää, mikäli EU-säädöksellä on välitön yhteys EU:n perustamissopimukseen ja ristiriita johtuu suoraan ja välttämättä säädöksen sisällöstä.²⁴⁵

6.2.4 Ristiriidan hävittäminen poikkeuslailla

EU-oikeuden toimeenpanossa syntyy vain harvoin tilanne, jossa säädöksen toimeenpano olisi ristiriidassa kotimaisten perusoikeuksien kanssa ja jossa vaihtoehtoina olisi siten tinkiä joko EU-oikeuden toimeenpanosta tai kotimaisista perusoikeuksista. Mikäli tinkimisen kohteena ovat kotimaiset perusoikeudet, tilanteen perustuslainvastaisuus voidaan poistaa säätämällä toimeenpanolaki poikkeuslakina.²⁴⁶ Poikkeuslaeilla tarkoitetaan perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettyjä lakeja, joilla tehdään poikkeus perustuslakiin perustuslain tekstiä muuttamatta. On olennaista huomioida poikkeuslakijärjestelmän kaksijakoisuus, joka voidaan tehdä kotoperäisiin poikkeuslakeihin ja supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettyihin poikkeuslakeihin, joilla saatetaan valtiosisäisesti voimaan kansainvälisiä sopimuksia ja velvoitteita. Kotoperäisten poikkeuslakien säätäminen tapahtuu perustuslain 73 §:n

²⁴³ Ojanen 2009a ja PeVL 5/2001 vp, s.3

²⁴⁴ Ojanen 2003a, s. 1159–1160

²⁴⁵ Jyränki 2003, s.

²⁴⁶ Ojanen 2003a, s.

mukaisessa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä säännellään perustuslain 95.2 §:ssä.²⁴⁷

Unioni on erityislaatuinen oikeusjärjestyksensä, sui generis. Oikeudellisesti se on liittovaltion ja kansainvälisen järjestön välimuoto. Se edustaa selkeästi pidemmälle menevää liittoa kuin kansainvälinen järjestö, mutta ei ainakaan toistaiseksi täytä liittovaltion edellytyksiä.²⁴⁸ Unionin normeja ei ole pidetty kansainvälisinä velvoitteina eikä unionien normien täytäntöönpanossa ole katsottu voivan käyttää perustuslain 95.2§:n mukaista säätämisyjärjestystä. Perustuslain 95.2§:n mukaan lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia, on eduskunnan hyväksyttävä se sitä lepäämään jättämättä 2/3 äänten enemmistöllä. Perustuslain vastaisten EU-säädösten toimeenpanoon on sen sijaan käytetty PL 73§:n perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyä poikkeuslakia. Perustuslain 73 §:ssä säännelty perustuslainsäätämisyjärjestys sisältää kaksi vaihtoehtoa. Ensimmäisen momentin mukaan laki tulee jättää lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Pykälän toisen momentti sallii lain hyväksymisen kiireellisenä jo samoilla valtiopäivillä.²⁴⁹

Raja kotoperäisiin ja ulkoperäisiin säädöksiin ei kuitenkaan aina ole selvä. Kansainväliset velvoitteet voivat jättää lainsäätäjälle harkintavaltaa. Direktiivin toimeenpano lasketaan ulkoperäiseksi lainsäädännöksi, vaikka direktiivi ei syntytapansa ja velvoittavuutensa vuoksi ole rinnastettavissa tavanomaiseen kansainväliseen järjestö päätökseen.²⁵⁰

Puitepätös eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välillä tapahtuvasta luovuttamisesta toimeenpantiin kuitenkin yleisestä linjasta poikkeavasti. Koska puitepätös ei ole suoraan sovellettavaa oikeutta, tarkoitus oli säätää erillinen EU-luovuttamislaki, joka sisälsi puitepäätöksen edellyttämän EU:n jäsenvaltioita koskevan sääntelyn²⁵¹. Lakiesitystä käsitellessään perustuslakivaliokunta totesi lain

²⁴⁷ Hautamäki 2008, s.397

²⁴⁸ Tiilikainen – Helander – Heliskoski 2005, s. 4

²⁴⁹ Hautamäki 2008, s.398 ja PL 73 §

²⁵⁰ Jyräki 2000 s. 156–157

²⁵¹ HE 88/2003, s.8

2.1, 3 ja 68 §:ien säännösten olevan ristiriidassa perustuslain 9.3 §:n kanssa. Sääntämisyjärjestyksen suhteen valiokunta katsoi, että lakiehdotuksen 68 § vaatisi perustuslain 73 §:n mukaisen sääntämisyjärjestyksen (poikkeuslaki), koska sen sisältöä ei voitu pitää lain taustalla olevan puitepäätöksen vaatimana. Lain säätäminen perustuslain 95.2 §:n mukaisessa menettelyssä olisi kuitenkin mahdollista, mikäli lakiehdotuksen 68 §:ää tarkistettaisiin puitepäätöksen sallimalla tavalla.²⁵² Laki säädettiin perustuslain 95.2 §:n mukaisessa supistetussa lainsäätämisyjärjestyksessä.

6.2.5 Täysimääräisestä toimeenpanosta tinkiminen

Perustuslakivaliokunnan mukaan EU:n perusoikeuksien sitovuus saa ulottua jäsenvaltioihin vain niille kuuluvissa EU:n oikeuden toimeenpanotehtävissä eikä saa tällöinkään heikentää kansallisen perusoikeussuojan tasoa²⁵³. Mikäli noudatetaan perustuslakivaliokunnan lausumaa linjaa, on tingittävä EU-säädöksen toimeenpanosta siinä määrin kuin perusoikeuksien turvaaminen edellyttää. Ratkaisu olisi kuitenkin EU-oikeuden vastainen. Lainsäätäjän tietoista EU-oikeuden toimeenpanosta tinkimistä perusoikeuksien toteuttamiseksi on aina harkittava kussakin tapauksessa erikseen, ja ratkaisu riippuu tällöin monesta näkökohdasta.²⁵⁴

Täysimääräisestä toimeenpanosta on tingitty esimerkiksi terrorismipuitepäätöksen²⁵⁵ toimeenpanossa²⁵⁶. Puitepäätöksen pääsisältönä on terrorismirikosten määritelmä ja terrorismirikoksiin liittyvä kriminalisointivelvoite. Hallituksen esityksessä terrorismia koskeviksi rikoslain ja pakkokeinolain säännöksiksi ehdotetaan, että rikoslakiin lisättäisiin uusi terrorismirikoksia koskeva 34 a luku. Myös pakkokeinolakiin tehtäisiin eräitä tarkistuksia ehdotettavan terrorismirikoksia koskevan rikoslain luvun vuoksi.

Toimeenpanolain käsittelyssä huomiota kiinnitettiin mm. rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen ja täsmällisyysvaatimukseen sekä perustuslain 12 ja 13 §:ssä turvattujen sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapauten.²⁵⁷ Pakkokeinolain

²⁵² PeVL 18/2003 vp, kohta Käsittelyjärjestys

²⁵³ PeVL 25/2001 vp

²⁵⁴ Ojanen 2003a, s. ?

²⁵⁵ Neuvoston puitepäätös, tehty 13 päivänä kesäkuuta 2002, terrorismin torjumisesta, OJ L 164, 22.6.2002, p. 3–7

²⁵⁶ HE 188/2002 vp

²⁵⁷ PeVL 48/2002 vp, kohta Perustelut: Rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate

muutosten valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu kiinnittyi perustuslain 7 ja 10 §:n säännöksiin henkilökohtaisen koskemattomuuden ja yksityiselämän suojasta.²⁵⁸ Puitepääatöksessä määrättiin kriminalisoitavaksi sekä terrorismijärjestön toimintaan osallistuminen että terrorismijärjestön johtaminen. Rikosten tekemiseksi muodostuneiden ryhmien toimintaan osallistumisen kriminalisointi oli uutta kotimaisessa rikosoikeudessa.²⁵⁹

Valiokunta ehdotti lausunnossaan useita tarkennuksia hallituksen esitykseen, mm. terrorismiryhmän toimintaan osallistumisesta. Hyväksytyssä lakiesityksessä rikoslain 34 a luvun 4 §:n nimi on muutettu terrorismiryhmän toiminnan edistäminen. Nimike ilmaisee paremmin vaatimusta aktiivisesta toiminnasta terrorismiryhmän hyväksi. Lisäksi lain 4.6§:n ilmausta muutettiin tarkemmaksi. Valiokunta ei kuitenkaan pitänyt muutosehdotuksien hyväksymistä ehtona tavallisen lain säätämisyjärjestykselle²⁶⁰.

Puitepääatöksen 1 artiklan 2 kappaleen mukaan puitepääatöksellä ei muuteta velvollisuutta kunnioittaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa taattuja perusoikeuksia ja oikeusvaltion periaatteita. Lause näyttäisi olevan vailla todellista sisältöä. Terrorismi jo itsessään on erittäin vakava uhka perus- ja ihmisoikeuksille, mutta myös terrorismin torjunnassa loukataan usein sekä tietoisesti että tiedostamatta perus- ja ihmisoikeuksia. Kun perus- ja ihmisoikeusnormit liittyvät muutoinkin sisällöllisesti kaikkiin terrorismin vastatoimiin, jokainen terrorismin vastatoimi unionissa tuo esiin kysymyksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. EU:n terrorismipuitepääatöseen ei sisällynyt täsmällisiä ja yksiselitteisiä määritelmiä terroristiryhmän ja terroristisen tarkoituksen käsitteistä. Tämä on ongelmallista erityisesti rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta, sillä periaate merkitsee erityisiä vaatimuksia rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle. Rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate kuuluu niiden ehdottomina pidettyjen ihmisoikeuksien joukkoon, joista ei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan sekä vastaavasti EU-perusoikeuksien ja Suomen perustuslain 23 §:n nojalla saa poiketa edes sodan tai muun yleisen hätätilan aikana.²⁶¹ Toisaalta kansallisia

²⁵⁸ PeVL 36/2002 vp, kohta Perustelut

²⁵⁹ PeVL 48/2002 vp, kohta Perustelut: Rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate

²⁶⁰ Ojanen 2009b, s. 163

²⁶¹ Ojanen 2007b, s. 1069

täsmennyksiä ja tiukennuksia terrorismipuitepäätöksen toimeenpanossa voidaan perustella juuri 1 artiklan 2 kappaleella.

6.3 Kansalliset tuomioistuimet EU-tuomioistuimina

EY-tuomioistuimen ratkaisu Simmenthal-asiassa²⁶² muotoilee edelleen käsityksen EU-oikeuden etusijasta ja sen oikeusohje on tärkeä osa etusijan toteuttamista. Simmenthal-ratkaisun mukaan millä tahansa kansallisella tuomioistuimella on velvollisuus sivuuttaa kansallinen säädös ristiriitatilanteessa ja siten toimivalta yksittäistapauksissa toteuttaa kansallisen lainsäädännön valvontaa unionioikeuden nojalla. EU-oikeuden näkökulmasta asetelma on selvä: tältä osin EU-oikeus muuntaa kansallisen tuomioistuimen unionituomioistuimeksi luoden kompetenssin kansallisen lain tuomioistuinvalvontaan. Kansallisen perustuslaillisen tilanteen kannalta asetelma ei ole läheskään näin selkeä, ja vaatimus EU-tuomioistuimena toimimisena tässä merkityksessä on voinut tarkoittaa suuria muutoksia, sillä vaatimus EU-tuomioistuimena toimimisesta edellyttää EU-oikeuteen perustuvien standardien noudattamista.²⁶³

Ratkaisu etusijasta on syntynyt ennakkoratkaisumenettelyssä, ja sitoo ennakkoratkaisun saanutta tuomioistuinta. Lisäksi välillisesti myös muut vastaavien oikeuskysymyksien kanssa tekemisiin joutuvat tuomioistuimet ovat sidottuja EU-tuomioistuimen tulkintoihin. Lisäväriä asiaan tuo se, että unionituomioistuimen toimivalta perussopimusten mukaisesti on rajoittunut EU-oikeuden tulkintaan.²⁶⁴

Ennakkoratkaisumenettelyyn osallistumista ei kuitenkaan kannata tarkastella yksinomaan siltä kannalta, mikä on tuomioistuimen velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua sen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi. EU-tuomioistuimelle tarjoutuu ennakkoratkaisupyyntöjen kautta tilaisuus EU-oikeuden selventämiseen ja tulkintaan ja EU-oikeuden kehitys ja selkeys on siten kiinni myös kansallisista tuomioistuimista. Vaikka monet EU-oikeudelliset asiat ovat monin osin oikeuskäytännössä pitkälti selvitettyjä, on EU-oikeuteen tullut uusia elementtejä, joiden

²⁶² Asia 106/77 Simmenthal

²⁶³ Salminen 2012, s.538–540

²⁶⁴ Salminen 2012, s. 541

vuoksi EU-oikeuden sisällön voidaan sanoa muuttuneen merkittävästi. Uusin tekijä on Lissabonin sopimus ja esimerkiksi sen vaikutus unionin oikeuden tarjoamaan perusoikeussuojaan.²⁶⁵

Lissabonin sopimuksellakaan etusijaa ei sisällytetty perussopimuksiin, ja se jää oikeuskäytännössä vahvistetuksi yleiseksi EU-oikeudelliseksi periaatteeksi. Sopimukseen Euroopan unionin toiminnasta kuuluu kuitenkin julistus Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta²⁶⁶. Julistukseen on lisäksi liitetty neuvoston oikeudellisen yksikön tätä ensisijaisuutta koskevan lausunto.²⁶⁷

Kun suomalainen tuomioistuin ratkoo EU-oikeuskytkentäistä oikeusjuttua, tuomioistuin soveltaa EU:n oikeutta ja on sidottu sen perusoikeuksiin. Jos esille tulee kysymys EU-oikeuden ristiriidasta perusoikeuden kanssa, säädökselle on ensisijassa koitettava antaa tulkinta, joka purkaa jännitteen. Lainsoveltajalla on velvollisuus olettaa, että soveltuva EU-säädös on pätevä niin kauan kuin toimivaltainen tuomioistuin ei sitä ole kumonnut (ns. pätevyysoletama). Tällainen toimivalta on vain EU-tuomioistuimella. Tästä johtuen jokaisella kansallisella tuomioistuimella on velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua, jos EU-oikeuden pätevyys on vakavasti kyseenalainen perusoikeusperustein. Jos EU:n tuomioistuin pitää EU-säädöstä pätevänä ja jos EU-säädös on ristiriidassa kotimaisen perusoikeuden kanssa, lainsoveltajalla on velvollisuus antaa etusija EU-oikeudelle. Suomen oikeuden tasolta huomattavaa on, että tavoitteena pitäisi olla ratkaisu, joka turvaa sekä perusoikeuksien että ihmisoikeuksien että EU:n oikeuksien toteutumisen.²⁶⁸

EU-oikeutta on yleensä sovellettu suomalaisissa tuomioistuimissa tilanteissa, joissa yksityiset tahot esittävät EU-oikeuteen perustuvia oikeusvaateita nimenomaan jäsenvaltion lukuun laskettavia tahoja (kuten vero- ja tulliviranomaiset) vastaan. EU-oikeuden soveltamistilanteet ovat siten olleet ns. hallintolainkäyttöasioita. EU-oikeuden soveltamisen painopiste on ollut hallintotuomioistuimissa sekä muissa

²⁶⁵ Salminen 2012, s. 552

²⁶⁶ Julistus n:o 17

²⁶⁷ Salminen 2012, s. 543

²⁶⁸ Ojanen 2003a, s. 1165–1166

hallintolainkäyttöasioita ratkovissa lainkäyttöelimissä (kuten esimerkiksi markkinaoikeus).²⁶⁹

Kotimaisten perusoikeuksien ja EU-oikeuden välisiä kysymyksiä ei toistaiseksi ole ollut esillä suomalaisissa tuomioistuimissa. Ennakkoratkaisupyynnöt ovat tavalla tai toisella koskeneet EU-oikeuden ”tulkintaa” eikä EU-oikeuden pätevyyttä.²⁷⁰ Yksikään ennakkoratkaisupyyntö ei ole koskenut EU-säädösten pätevyyttä. Suomalaisissa tuomioistuimissa ei ole siten tullut vireille todellista ”kiperää oikeusjuttua” (hard case), joka olisi pakottanut suomalaisen tuomioistuimen pohtimaan esimerkiksi sitä, onko EU-oikeudella etusija ristiriitatilanteessa myös Suomen perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin ja ylipäätään Suomen valtiosäännön perusperiaatteisiin nähden. Kysymys on kuitenkin jo noussut esille EU-säädösten toimeenpanossa lainsäädännön tasolla. Kotimainen lainsäätäjät on muutamissa tilanteissa tinkinyt EU-säädösten täysimääräisestä implementoinnista perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Näin ollen lienee vain ajan kysymys, milloin ensimmäinen EU-säädöksen pätevyyttä koskeva ennakkoratkaisupyyntö lähtee suomalaisesta tuomioistuimesta EU-tuomioistuimelle.²⁷¹

Kotimaiset tuomioistuimet ovat ratkaisukäytännössään viitanneet perusoikeuskirjaan vielä vähänlaisesti. Korkein oikeus on ennakkopäätöksissään tukeutunut enemmän Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön kuin unionin tuomioistuimeen. Syynä lienee ollut perusoikeuskirjan puutteellinen lainvoima ja keskeneräinen perustusopimusuudistus. Lisäksi perusoikeuskirjan soveltamisala rajaa sen käytön tilanteisiin, joissa on unioikeudellinen kytkentä.

6.4 Perusoikeuskirja kotimaisissa tuomioistuimissa

Tuomioistuimet ovat kuitenkin alkaneet viittamaan perusoikeuskirjaan Lissabonin sopimuksen tultua voimaan. Ensimmäiset korkeimman oikeuden viittaukset ovat vuodelta 2010. Korkeimmassa oikeudessa perusoikeuskirjaan ja unionin tuomioistuimen tulkintakäytäntöön on viitattu erityisesti *ne bis in idem* – kiellon

²⁶⁹ Ojanen 2010a, s. 227

²⁷⁰ Ojanen 2003a, s. 1165

²⁷¹ Ojanen 2010a, s. 230

käsittelyssä. Korkeimman oikeuden tapaus KKO:2010:45 on ratkaistu ennen muun muassa *ne bis in idem* – kieltoa käsitellyttä tapausta Åkerberg Fransson. Tapauksessa korkein oikeus viittaa unionin perusoikeuskirjan artiklaan 50 ja unionin aikaisempaan oikeuskäytäntöön. Muuten korkein oikeus nojaa tuomiossaan ihmisoikeustuomioistuimen Zolotukhin-ratkaisuun, jonka mukaan se seikka, onko kysymys samasta asiasta (*idem*), arvioidaan nyttemmin tekoon liittyvien tosiseikkojen pohjalta eikä enää teon oikeudellisen luonnehdinnan perusteella. Tältä osin ihmisoikeustuomioistuimen uusi tulkintalinja vastaa Suomessa vakiintuneesti noudatettua näkemystä²⁷²

Korkeimman oikeuden mukaan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin omaksunut kansalliseen oikeuskäytäntöön verrattuna selvästi laajemman tulkinnan siitä, mitkä seuraamukset otetaan huomioon arvioitaessa, onko henkilöä vastaan ryhdytty rikosperusteisiin toimenpiteisiin "kahdesti" (*bis*). Ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään rinnastanut rikosoikeudellisiin seuraamuksiin sellaiset hallinnolliset seuraamukset, jotka ovat yleisesti sovellettavia, joilla on ennakkoehkäiseviä tarkoituksia toteuttava rangaistuksellinen luonne ja jotka eivät ole hyvin vähäisiä. Kansallisessa oikeuskäytännössämme taas on vakiintuneesti katsottu, että hallinnollisessa menettelyssä määrätty seuraamus ei ylipäättään estä rikosoikeudellisia syytetoimia samassakaan asiassa.²⁷³ Tämä kohta on mielenkiintoinen myöhemmän Åkerberg Fransson – tapauksen valossa, jonka tulkintalinja noudattaa lähemmin Suomessa vakiintunutta näkemystä. Korkein oikeus käytti samanlaisia perusteluja myös tuomiossaan KKO:2010:46.

Myöhemmissä tuomiossaan KKO:2013:59 korkein oikeus kiinnittää huomiota unionin tuomioistuimen Åkerberg Fransson – ratkaisuun sekä perusoikeuskirjan 50 artiklaan ja 52(3) artiklaan. Euroopan unionin tuomioistuin on Åkerberg ratkaisussaan katsonut, että perusoikeuskirjan 50 artikla on esteenä sille, että jäsenvaltio määrää saman teon perusteella ensin verotuksellisen, mutta luonteeltaan rikosoikeudellisen seuraamuksen, ja sitten rikosoikeudellisen seuraamuksen. Tuomion perustelujen mukaan *ne bis in idem* -periaatteen soveltaminen edellyttää, että lainvoimaiseksi

²⁷² KKO:2010:45 kohta 23

²⁷³ Ibid. kohta 24

tulleella päätöksellä syytettyä kohtaan jo toteutetut toimenpiteet ovat luonteeltaan rikosoikeudellisia.²⁷⁴

Asian KKO:2014:76 ratkaisussaan korkein oikeus palasi takaisin aikaisempaan käytäntönsä perustellen tuomiosta ennemmin ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on viitattu perusoikeuskirjaan korkeinta oikeutta vilkkaammin. Ratkaisuissa on erityisesti ulkomaalaisasioita. Juuri ulkomaalaisasiat ovat tuomioistuimissa kasvava asiaryhmä. Myös korkein hallinto-oikeus on tuomioissaan nojannut pitkälti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintoihin sekä unionin muuhun primäärioikeuteen (kuten direktiiveihin) ja niiden oikeuskäytäntöön. Perusoikeuskirjaan viitatessaan tuomioistuimet ovat korostaneet perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohtaa, jonka mukaan siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja kattavuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa ja sitä kautta hakeneet pohjaa ihmisoikeussopimuksesta ja sen tulkintakäytännöstä. Tämä johtune perusoikeuskirjan verrattain tuoreesta oikeusasemasta ja vielä vähäisestä unionin tuomioistuimen tulkintakäytännöstä, joista tuomioistuimet voisivat hakea perusteluita.

Hallintolainkäytössä on kuitenkin monia asiaryhmiä, joissa on rutiininomaista soveltaa joko yhteisön oikeutta suoraan taikka sellaista kansallista lainsäädäntöä, jonka sisältö on kokonaan tai osittain harmonisointu EY-direktiiveillä. Tällaisia asiaryhmiä ovat esimerkiksi arvonlisäverotus ja muuta välillinen verotus, tulliasiat, julkiset hankinnat, kilpailuasiat, elinkeinoasiat, maatalousasiat sekä ympäristö- ja luonnonsuojeluasiat mukaan luettuina EY:n ympäristödirektiivien vaikutukset kaavoitus- ja rakentamisasioissa. Erään arvion mukaan EY-oikeus tulee sovellettavaksi n. 30 %:ssa KHO:n asiamäärästä. Hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistaan siten vuosittain tuhansia asioita soveltamalla suoraan tai välillisesti yhteisön oikeutta, eikä soveltaminen keskity muutamaan yksittäiseen EY-säädökseen.²⁷⁵

²⁷⁴ KKO:2013:59, kohta 8, tarkemmin Asia C-617/10 Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson

²⁷⁵ Jääskinen 2001, s. 609

Erityistuomioistuinten ja lautakuntatyypisten lainkäyttöelinten osalta tilanne vaihtelee sen mukaan, kuinka vahva EY-oikeudellinen liittymä on niiden toimivaltaan kuuluvalla kansallisella lainsäädännöllä on. Joidenkin osalta – esimerkiksi kilpailuneuvosto ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunta – lienee EY-oikeudella varsin suuri merkitys oikeuslähteenä.²⁷⁶

Vuoropuhelu kansallisten tuomioistuinten sekä unionin tuomioistuimen välillä kasvaa kun perusoikeuskirjaan viittaaminen kasvaa. Unionin tuomioistuimen tulkintakäytännön lisääntyessä myös kotimaiset tuomioistuimet viittaavat perusoikeuskirjaan yhä enemmän.

²⁷⁶ Jääskinen 2001, s. 609–610

7 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Unionioikeus voi näyttäytyä varsin erilaisena riippuen siitä, tarkastellaanko sitä unionin vaiko jäsenvaltion näkökulmasta. Toistaiseksi Suomella ei ole ollut suuria kiistoja unionin kanssa esimerkiksi perusoikeusjärjestelmien etusijasta. Unionin perusoikeusjärjestelmä ja kansallinen perusoikeusjärjestelmä elävät rinnakkain. Vaikka järjestelmien välillä on jännitteitä, korostetaan nykyään järjestelmien rinnakkaisuutta ja tulkinnallista yhteensovittamista. Ristiriitatilanteissa kansallinen toimija voi käyttää perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa tai häivyttää ristiriitaa erilaisilla lainsäädännöllisillä toimilla. Unionioikeudet määrittävät suojan minimitason ja kansallinen toimija voi antaa perusoikeuksillaan laajempaa perusoikeussuojaa. Perusoikeuskirjan oikeuksia ei pitäisikään tulkita joustamattomasti ”pienimmän mahdollisen nimittäjän” lähestymistavan mukaan, vaan ne olisi nähtävä keinona tarjota korkeatasoinen suoja, joka on sopuoinnussa unionin oikeuden kanssa ja yhdenmukainen yhteisten valtiosääntöperinteiden kanssa.

EU-jäsenyys on myös Suomelle merkittävä mahdollisuus Suomelle turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä ”osallistua kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi” perustuslain 1 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla. On myös muistettava, että oikeuksien suojan taso EU:n oikeudessa ei aina ole vaatimattomampi kuin Suomen oikeudessa. Unioni on parantanut esimerkiksi suomalaisten perusoikeuksien tasoa yhdenvertaisuuslainsäädännön alalla (esimerkiksi sukupuolten tasa-arvoa koskevalla alalla). Perusoikeusjärjestelmämme erottuu nimenomaan paperilla – ”rights in books” – kiistatta edukseen kansainvälisessä vertailussa. Silti perusoikeuskulttuurimme ei ole välttämättä sillä tasolla kuin komeasta perusoikeusluettelosta voisi päätellä. Perusoikeuksien tosiasiallisessa toteutumisessa – ”rights in action” – on toivomisen varaa²⁷⁷

Lissabonin sopimus ja sen tuoma oikeudellinen asema muodostivat perusoikeuskirjalle selvän rajapyykin. Perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti velvoittava asiakirja unionin tuomioistuimessa ja unionin kansalaisilla on oikeus vedota perusoikeuskirjan oikeuksiin

²⁷⁷ Ojanen 2003a, s. 1168

viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Perusoikeuskirja vahvisti unionin perusoikeuslottuvuutta ja perusoikeuskirjan merkitys tulee koko ajan kasvamaan unionin tuomioistuimen tulkintakäytännön lisääntymisen myötä.

Tuomioistuin onkin ottanut ensimmäiset askeleet muovatakseen yleistä teoriaa perusoikeuskirjan soveltamisesta tulkinnoillaan tuoreissa perusoikeuskirjan artikloita koskevissa tapauksissaan. Åkerberg Fransson tapauksen tuomion mukaan perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia on noudatettava silloin, kun kansallinen lainsäädäntö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, joten sellaisia unionin oikeuden alaan kuuluvia tilanteita ei voi olla, joihin kyseisiä perusoikeuksia ei sovellettaisi. Unionin oikeuden sovellettavuus merkitsee perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien sovellettavuutta. Tuomioistuin siis laajensi artiklan 51 (1) sanamuodon unionioikeuden soveltamisesta (only when implementing union law) koskemaan oikeutta unionin soveltamisalalla (within the scope of union law).

Tapauksessa Melloni unionin tuomioistuin määritteli unionin perusoikeuksien ja kansallisten perusoikeuksien välistä suhdetta. Tuomioistuin hylkäsi tulkinnan, jonka mukaan jäsenvaltio voisi soveltaa korkeampaa kansallisen perusoikeussuojan tasoa antaen etusijan EU-oikeuden soveltamiselle. Tulkinta ei ole täysin yllättävä. EU-oikeuden ehdoton etusija on vahvistettu unionin tuomioistuimen käytännössä. Lisäksi kun unionin oikeuden toimi edellyttää kansallisia täytäntöönpanotoimia, kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet saavat edelleen soveltaa perusoikeuksien suojan kansallista tasoa, kunhan tämä soveltaminen ei vaaranna suojan tasoa, joka on vahvistettu perusoikeuskirjassa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, eikä unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta.

Tuomio on kuitenkin kiistanalainen. Se näyttäisi edellyttävän, että tuomioistuimet pidättäytyvät soveltamasta laajempaa turvaa antavaa kansallista perusoikeusnormistoa tapauksissa, jotka jäävät perusoikeuskirjan soveltamisalan alle. Kansalliset tuomioistuimet voivat nähdä unionin tuomioistuimen oikeuksien vähentäjänä, ei puolustajana. Tuomioistuin näyttäisi asettavan suuren painoarvon unionin oikeuden toteutumisen turvaamiselle perusoikeuksien kustannuksella. Perusoikeuskirjan horisontaaliartiklojen soveltaminen jää vielä epäselväksi ja kaipaa lisäkannanottoja unionin tuomioistuimelta.

Lissabonin sopimus muodosti unionille velvollisuuden liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. SEU 6 artiklan 2 kohdan mukaan unioni liittyy ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen. Liittyminen parantaisi huomattavasti oikeusvarmuutta ja ennustettavuutta ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien alueella. Järjestelmien väliset katveet ja ongelmakohdat luovat epävarmuutta ja vähentävät oikeudenkäytön ennakoitavuutta. Euroopan neuvosto on tullut liittymistä vastaan liittämällä 14. pöytäkirjaan määräyksen, jonka mukaan Euroopan unioni voi liittyä sopimukseen. Sopimuksen osapuolena unionilla on mahdollisuus puolustautua sitä koskevissa asioissa, joissa se on toistaiseksi voinut esiintyä korkeintaan väliintulijana (kuten Bosphorus-tapaus).

Sopimusluonnoksen mukaan unioni liittyy jäseneksi ihmisoikeussopimukseen, sen ensimmäiseen pöytäkirjaan sekä sen 6. pöytäkirjaan. EU:sta tulee osapuoli, joka huomattavassa määrin muistuttaa muita sopimuspuolia. Se voisi muun muassa tehdä varaumia samalla tavoin kuin sopimuspuolina olevat jäsenvaltiot. Sopimus edellyttää neuvoston yksimielistä hyväksyntää sen jälkeen, kun parlamentti on antanut suostumuksensa. Kaikkien 47 ihmisoikeussopimuksen sopimusvaltion on ratifioitava (tai vastaavasti hyväksyttävä) liittymissopimus. Liittymissopimusluonnos on parhaillaan lausunnolla Euroopan unionin tuomioistuimessa. Tuomioistuin antaa lausunnon SEU-sopimuksen 218(11) artiklan mukaisesti liittymissopimuksen yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa. Tässä yhteydessä tuomioistuin oletettavasti tulee tarkkaan tutkimaan, onko liittymissopimus yhteensovitettavissa EU:n oikeusjärjestyksen autonomian kanssa. Liittymisen voimaantulo siis saattaa kestää joitakin vuosia neuvottelujen päättymisestä.²⁷⁸

Eurooppalaista ihmisoikeusvalvontaa leimaa pluralismi. Valvontaa harjoittavia tuomioistuimia on kansallisvaltioissa, unionissa sekä kansainvälisellä ihmisoikeustasolla. Ihmisoikeustuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen suhde on kuitenkin nähtävissä myös toisiaan täydentävinä, ei kilpailevina.²⁷⁹ Molemmat

²⁷⁸ Pellonpää et al. 2012, s. 138

²⁷⁹ Toisin Jyränki 2003, s. 466–468

tuomioistuimet ovat enemmän vältäneet konfliktitilanteen syntymistä. Unionin tuomioistuin on jo pitkään viitannut ihmisoikeussopimukseen, ja sittemmin myös ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Ihmisoikeustuomioistuin vastaavasti on ollut avoin unionioikeudesta tuleville virikkeille ja unionioikeuden erityispiirteille.

Erilaiset ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojeluun tarkoitetut sopimukset ovat verkottuneet ja kietoutuneet toisiinsa. Niiden keskinäiset suhteet ja toimivallat eivät ole täysin selvä asia. Tämä ei välttämättä ole kuitenkaan huono asia yksityisen perusoikeusturvan kannalta: erilaiset suojeluinstrumentit muodostavat eräänlaisen ihmisoikeuksia suojelevan verkon. Järjestelyt täydentävät ja paikkaavat toisiaan.

Kotimaiset tuomioistuimet ovat viitanneet perusoikeuskirjaan vielä vähänlaisesti. Korkeimmat tuomioistuimet ovat ennakkopäätöksissään tukeutuneet enemmän Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön kuin unionin tuomioistuimeen. Syynä lienee ollut perusoikeuskirjan puutteellinen lainvoima ja keskeneräinen perustussopimusuudistus. Perusoikeuskirjan käyttö perusteluna on kuitenkin koko ajan lisääntymässä. Vuoropuhelu kansallisten tuomioistuinten sekä unionin tuomioistuimen välillä kasvaa kun perusoikeuskirjaan viittaaminen kasvaa. Unionin tuomioistuimen tulkintakäytännön lisääntyessä myös kotimaiset tuomioistuimet viittaavat perusoikeuskirjaan yhä enemmän.